

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À  
L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES

COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN LOISIR, CULTURE ET TOURISME

PAR  
FRÉDÉRIQUE GAGNON

ANALYSE D'UNE PARTICIPATION PUBLIQUE : LE CAS DE L'ÉLABORATION  
DE LA POLITIQUE MUNICIPALE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE LA VILLE  
DE TROIS-RIVIÈRES

SEPTEMBRE 2007

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire ou de cette thèse a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire ou de sa thèse.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire ou cette thèse. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire ou de cette thèse requiert son autorisation.

## Résumé

Dans un contexte de décentralisation des structures étatiques, la Ville assume de nouveaux pouvoirs et de nouvelles fonctions qui l'amène à concevoir d'autres façons de faire le développement municipal. C'est dans ce cadre, ainsi que dans un contexte de réorganisations municipales que les Villes du Québec doivent se doter d'un plan de développement social.

Première Ville fusionnée à réaliser une *Politique municipale de développement social*, la Ville de Trois-Rivières vient ainsi d'établir ses principales orientations en matière de développement social. Cette dernière a désiré concevoir sa Politique municipale de développement social (2005) de façon démocratique en invitant les citoyen(ne)s à la participation.

Dans ce mémoire, nous désirons savoir si le processus, de consultation publique, mené par la ville de Trois-Rivières pour élaborer sa politique répond aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000). De plus, nous analysons le contenu de cette politique à savoir s'il représente effectivement les idées et les commentaires des citoyen(ne)s lors des consultations.

Notre recherche documentaire nous laisse croire qu'il existe très peu d'outils ou de techniques d'analyses d'un processus de participation publique, malgré le fait que la

littérature abonde en ce qui a trait aux conditions de réussites de la participation publique. Le cadre de référence de Thibault et al. (2000), qui vise « L'amélioration de la pratique démocratique, utile et crédible de la participation publique » (p.3), offre des repères et des balises à la participation sociale.

L'analyse des données de cette étude de cas s'est construite pas à pas, dans un resserrement analytique, comme l'implique la méthode par « théorisation ancrée » de Mucchielli. Nous avons ainsi pu valider le Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000) à partir des données « terrain » du cas étudié. C'est à partir du dispositif d'analyse de la participation de Thibault et al. (2000) que se construit par la suite l'analyse de la participation publique de la Ville de Trois-Rivières lors de l'élaboration de sa Politique municipale de développement social.

Ce Cadre de référence s'avère finalement adéquat et utile dans l'étude d'une participation publique, il contribue à démêler le puzzle de la participation observée, à se poser les bonnes questions et à interroger notre cas. Nous croyons qu'il serait tout aussi adéquat pour mener une expérience participative. Une recommandation de notre part consiste à schématiser le cadre ou à le présenter autrement, comme nous l'avons fait dans ce mémoire, de façon à le rendre plus accessible.

Suite à notre analyse de contenu des consultations publiques effectuées par la Ville de Trois-Rivières, nous pouvons conclure que le contenu de la Politique municipale de



développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005) représente effectivement les idées, les recommandations et les commentaires des citoyen(ne)s. Par contre, nous ne pouvons dire que le processus de participation publique ayant mené à l'adoption de la politique est démocratique, comme l'entend Thibault et al. (2000). En démocratie, il ne s'agit pas seulement de construire un espace public pour des individus mais aussi pour des collectivités, en quête du bien commun de leur communauté respective. Voilà ce qu'implique la participation citoyenne, encore plus dans la perspective du développement social.

Tout au long du processus de consultation, il n'y a pas eu de débat, mais plutôt une compilation d'idées, de commentaires. Le(la) citoyen(ne) est peut-être plus perçu(e) comme un(e) client(e) à satisfaire qu'un(e) membre d'une communauté, relié(e) à un milieu de vie.

Par contre, il est rare qu'une telle expérience en participation ait lieu au sein d'une municipalité. Un pas important est franchi puisque à Trois-Rivières, c'est la première fois que des organismes communautaires et les services publics se rencontrent si étroitement. De plus, c'est aussi la première fois que la Ville questionne et implique ses services dans une collaboration avec les organismes sociaux et les citoyen(ne)s de son territoire. Le fait qu'une instance dirigeante se mette en position d'écoute des idées de la population, pour en tenir compte, est une démarche de démocratie participative. Lors de

cette expérience, nous sommes à même d'observer le passage d'une démocratie représentative à une démocratie participative.

Mentionnons aussi qu'en comparaison à l'engagement soutenu de quelques représentant(e)s d'organismes communautaires, il n'y a pas d'implication intense et continue des citoyen(ne)s de la population en général dans le processus. De plus, les citoyen(ne)s représentant(e)s des organismes sociaux de Trois-Rivières sont préparé(e)s à leur participation lors des consultations, mais au sein de la population, il y a un manque. Dans sa consultation publique, la Ville interpelle une population qui n'a pas l'habitude d'être consultée.

Durant la période qui concerne notre analyse, soit le début des consultations publiques amorcées en octobre 2004 à l'adoption de la politique à l'automne 2005, la Ville adopte effectivement une politique en développement social et plusieurs des éléments de contenu qui la composent proviennent des citoyen(ne)s. À ce jour, soit l'été 2007, le plan d'action en développement social de la Ville n'est encore ni finalisé, ni adopté, mais le processus est en cours.

Dans une perspective de développement social, la Ville doit faciliter l'implication continue des citoyen(ne)s en leur permettant d'influencer les décisions concernant leur milieu de vie. Une réflexion s'impose pour la Ville de Trois-Rivières afin d'intégrer les citoyen(ne)s « de la base » à la décision.

## Table des matières

Résumé.....	ii
Table des matières.....	vi
Liste des tableaux.....	ix
Introduction.....	1
Problématique.....	4
Le projet de développement social de la Ville de Trois-Rivières.....	4
Pourquoi une politique en développement social ?.....	5
Qu'est-ce qu'une politique « municipale » de développement social ?...	9
Une intervention municipale éclatée.....	10
L'objectif général de la politique.....	12
Présentation de la démarche d'élaboration de la politique municipale en développement social de la Ville de Trois-Rivières.....	12
Concepts et définitions.....	17
Développement social.....	17
Approches priorisées par la Ville de Trois-Rivières.....	18
Survol historique.....	20
Objectifs de la démarche.....	23
État des connaissances.....	24
La participation publique.....	24
Plusieurs éléments de définitions.....	25
Démocratie participative.....	28
Citoyen(ne) et société civile.....	31
Participation et décisions politiques.....	34
La consultation publique.....	38
Critiques de la participation publique.....	39
Bénéfices de la participation publique.....	41
Théories et techniques d'interventions en participation publique	43
« Participatory action research » (PAR).....	45
Méthode Churchman's, ou « community of practice ».....	46
Le dispositif d'analyse retenu.....	47
Questions spécifiques de recherche.....	49
Méthodologie.....	50
Stratégie de recherche.....	50
Menace à la validité interne et externe de la structure de preuve.....	53
Population à l'étude.....	55
Opérationnalisation des concepts aux indicateurs.....	59
Collecte de données.....	63

Journal de bord .....	65
Analyse des données.....	67
L'analyse thématique .....	70
La catégorisation.....	71
La mise en relation et la théorisation.....	72
Présentation et analyse des résultats .....	76
Analyse de contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières.....	78
Synthèse des documents de réflexion.....	80
Synthèse des deux forums consultatifs.....	84
Analyse du processus de participation publique de la Ville de Trois-Rivières lors de l'élaboration de sa Politique municipale de développement social.....	89
Synthèse des résultats.....	146
Contenu de la politique.....	148
Processus de participation publique lors de l'élaboration de la Politique.....	148
Discussion.....	154
Commentaires sur les dispositifs d'analyse des données.....	156
La participation publique dans la démarche entreprise par la Ville de Trois-Rivières.....	161
Citoyen(ne) non habilité(e) à la participation.....	165
Lien social et capacité identitaire.....	168
Transformation du pouvoir suite au processus de participation publique.....	170
Recommandations à la Ville de Trois-Rivières.....	172
Pistes de recherche.....	174
Contributions à l'avancement des connaissances.....	175
Conclusion.....	177

#### Appendice A

Composition du comité consultatif et du comité de travail

#### Appendice B

Consultation publique – Documents de réflexion reçus -

#### Appendice C

Lexique

#### Appendice D

Politique municipale de développement social de Trois-Rivières

**Appendice E**

**Sommaire du cadre de référence en participation publique**

**Appendice F**

**Journal de bord**

**Appendice G**

**Grille d'analyse - Exemple tiré de notre document de travail -**

### Liste des tableaux

Tableau I	
Le plan d'action de la Ville de Trois-Rivières dans l'élaboration de sa politique municipale de développement social.....	14
Tableau II	
Les éléments de consultation de la Ville de Trois-Rivières dans l'élaboration de sa politique en développement social.....	16
Tableau III	
Répartition des documents de réflexion soumis à la Ville de Trois-Rivières selon leur secteur d'intervention.....	58
Tableau IV	
Répartition du corpus d'analyse des documents de réflexion soumis à la Ville de Trois-Rivières selon leur secteur d'intervention.....	58
Tableau V	
Grille d'analyse : opérationnalisation du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000).....	60

## Introduction

Dans un contexte de décentralisation des structures étatiques, la Ville est emmenée à assumer de nouveaux pouvoirs et de nouvelles fonctions qui la conduit à concevoir d'autres façons de faire le développement municipal. Ainsi, elle expérimente de nouvelles approches de développement qui permettent aux citoyen(ne)s d'améliorer la situation économique, sociale, culturelle et environnementale de leur milieu de vie de pairs avec les pouvoirs publics. Lavigne et Thibault (2001) traitent de cette transformation structurelle du monde municipal québécois et mentionnent :

Le monde municipal québécois et canadien vit sa plus importante transformation structurelle depuis des décennies. La qualité de la communauté locale devient un facteur de compétitivité dans l'économie mondialisée et la qualité de vie un facteur de santé, de croissance personnelle et de développement du capital social. (Association québécoise du loisir municipal, 2001, p.1).

C'est dans ce cadre, ainsi que dans un contexte de réorganisations municipales que les Villes du Québec doivent se doter d'un plan de développement social. Voici le prétexte de ce mémoire : l'élaboration d'une politique municipale de développement social, soit celle de la Ville de Trois-Rivières. Événement sans précédent à Trois-Rivières, cette démarche d'élaboration de la Politique municipale de développement social s'inscrit dans un processus de participation publique. Voilà ce que nous désirons analyser.

Pour se faire, nous nous basons sur un dispositif d'analyse de la participation publique qui expose certaines conditions minimales requises en participation publique. Nous appliquons le Cadre de référence en participation publique de Thibault, Lequin et

Tremblay (2000) au cas à l'étude. Notre désir est donc double, il s'agit d'une part de décrire une situation nouvelle, soit l'analyse particulière de la participation publique dans l'élaboration de la politique municipale de développement social d'une Ville à partir d'un dispositif d'analyse. D'autre part, l'application du modèle nous permet d'en saisir les limites et les forces.

La situation analysée dans ce mémoire est le processus de participation publique lors de la démarche de consultation publique qui a lieu en 2004 et 2005 à Trois-Rivières pour l'élaboration de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. Cette analyse de la participation se réalise à l'aide des indicateurs du Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000). Nous examinons aussi le contenu de la politique qui en résulte, à savoir si celle-ci est représentative des consultations publiques.

Nous amorçons ce travail par la problématique générale de la recherche, il s'agit de la description du projet en développement social entrepris par la Ville de Trois-Rivières. Nous poursuivons avec la présentation de l'état des connaissances concernant la participation publique et son analyse. Par la suite, nous détaillons le dispositif d'analyse de la participation utilisé dans ce mémoire, soit le Cadre de référence en participation publique proposé pour avis aux citoyen(ne)s du Québec de Thibault et al.(2000). Ce cadre nous sert aussi de modèle théorique pour l'analyse des données recueillies. Vient ensuite la méthodologie de la recherche, soit une étude de cas dans un processus inductif



de recherche qualitative et ce, grâce à l'analyse par théorisation ancrée de Mucchielli et Paillé (2003).

La présentation des résultats de cette étude prend appui sur l'analyse d'un processus de participation publique et ce, dans le champ spécifique du développement social. Il s'agit du processus ayant permis de formuler la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005). Nous examinons de plus le contenu de cette politique à savoir s'il représente les propos tenus lors des consultations publiques qui ont eu lieu au cours de l'année 2004. Notre revue de littérature nous laisse croire que la compréhension d'un cas réel de participation publique n'a pas été explorée, encore moins dans le cadre de l'élaboration d'une politique municipale en développement social, le sujet étant inédit et tout à fait nouveau. Un autre apport de cette recherche est l'application et l'opérationnalisation d'un dispositif de participation publique et de ses repères analytiques. Mais en tout premier lieu, entamons cette étude par la présentation du projet de développement social élaboré par la Ville de Trois-Rivières.

## Problématique

### *Le projet de développement social de la Ville de Trois-Rivières*

L'amplitude et la complexité des nouvelles responsabilités des Villes nécessitent l'implication des citoyen(ne)s. Les champs d'interventions de la municipalités sont aussi variés que : l'urbanisme, la prévention en matière de sécurité incendie, l'enlèvement des matières résiduelles, le développement économique local, communautaire et social, la culture, les loisirs, les parcs et la voirie locale. La réforme d'organisation territoriale des municipalités mentionne que la Ville doit élaborer un plan de développement de son territoire visant des objectifs liés au développement social.

Dans le cadre de la vaste réorganisation municipale au Québec amorcée en 2000, [...] les Villes de Trois-Rivières, Trois-Rivières-Ouest, Cap-de-la-Madeleine, Saint-Louis-de-France, Sainte-Marthe du- Cap et Pointe-du-Lac sont devenues, en 2002, une nouvelle entité municipale de 126 000 citoyen(ne)s. Cette réforme désigne une série de compétences, pouvoirs et obligations auxquelles les Villes doivent répondre en tant qu'organisation territoriale des municipalités. (Document de consultation. Ville de Trois-Rivières, 2004, p.3).

Comme le mentionne la Ville de Trois-Rivières (2004): « C'est donc dans ce contexte que la démarche d'élaboration d'une politique municipale en développement social a été initiée par la Ville de Trois-Rivières, en collaboration avec les partenaires en développement social sur le territoire ». (p.3). Le décret de loi concernant les Villes fusionnées stipulent que celles-ci doivent formuler un plan de développement social, mais il ne contient pas l'obligation de consulter les citoyen(ne)s ni de les inviter à participer aux décisions. Pour Trois-Rivières, le recours à une consultation engageant la

participation citoyenne, résulte d'une résolution de la Ville qui répond à un mouvement social municipal dans lequel elle entre actuellement. Le projet débute à l'automne 2003 et c'est à l'automne 2005 que la *Politique municipale de développement social de Trois-Rivières* est adoptée. Mentionnons que Trois-Rivières est la première Ville fusionnée à réaliser une politique de développement social.

### *Pourquoi une politique en développement social ?*

La politique en développement social s'ajoute aux autres politiques formulées par la Ville de Trois-Rivières : politique culturelle, politique familiale et politique de reconnaissance et de soutien des services de loisirs et des services communautaires. Selon la responsable du développement social de la Ville de Trois-Rivières, malgré la formulation de ces précédentes politiques, c'est la première fois que la Ville travaille si étroitement avec les citoyen(ne)s. Nous savons que pour l'élaboration des politiques culturelle et familiale, certaines organisations de la Ville ont été consultées, mais en ce qui a trait à sa Politique en développement social, la Ville entame une consultation publique à grande échelle qui inclue le(la) citoyen(ne) pour la première fois.

Ce sont des politiques qui naissent dans un contexte compétitif de mondialisation des marchés où les États décentralisent leurs actions et lèguent un certain pouvoir à un niveau local. Des situations d'exclusions et de marginalisations font surface dans cette nouvelle mondialisation qui transporte dans son sillage des phénomènes comme la précarisation du travail, les réductions de personnels, les fermetures d'entreprises,

l'appauvrissement grandissant de plusieurs couches de la population comme les personnes âgées et les jeunes. Ces réalités qui évoluent, combinées à l'insécurité liée aux nouvelles formes de violence comme les gangs de rue menacent la cohésion sociale, impliquent une redéfinition du service public. Cette réalité, M. de la Durantaye (Association québécoise du loisir municipal, 2001) la décrit ainsi :

Ces services municipaux et leurs partenaires locaux de prise en charge sont désormais confrontés à des réalités qui risquent d'affaiblir le lien social et, partant, la cohésion sociale. On pense, par exemple à la précarisation du travail, au chômage, aux mises à pied, aux réductions de personnel, aux fermetures d'entreprises ou à leur déménagement à d'autres endroits plus rentables dans le monde, à la paupérisation de plusieurs catégories de la population, notamment chez les jeunes et les personnes âgées, aux nouvelles formes de violence dans la société civile et à l'insécurité qui les accompagne. Ces situations qui évoluent appellent une redéfinition du service public en général et celui du loisir et du développement communautaire en particulier, notamment à l'échelle municipale. (p.67).

Devant ces problèmes sociaux grandissants, le développement social devient l'option privilégiée dans une société en transition où le pouvoir se déplace d'une démocratie représentative à une démocratie participative. Nous assistons aussi à une redistribution du pouvoir au niveau de l'État qui délègue aux municipalités de nouvelles fonctions. Cette tendance à déléguer aux Villes le soin de régler les problèmes sociaux emmène ces dernières à convoquer les citoyen(ne)s, qui se mobilisent autour des nouvelles problématiques sociales.

Ces citoyen(ne)-acteur(trice) ne sont plus seulement considéré(e)s comme des consommateur(trice)s ou des client(e)s de la Ville, les autorités les invitent à participer au « mieux-être » collectif et au développement du bien commun de leur communauté.

Le dispositif privilégié par les Villes est l'élaboration de politiques avec les citoyen(ne)s à partir desquelles se construisent des plans d'action.

La participation publique s'impose dans la perspective du développement social, puisque celui-ci concerne tous les aspects liés à la qualité du milieu de vie d'une communauté. La politique de développement social vise à faire des choix pour le bien-être collectif qui auront un impact pour le futur. Comme le mentionne le Comité de la politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières dans son plan d'action (2004):

Le développement social ne rime pas uniquement avec lutte à la pauvreté [...], le développement social est, en effet, beaucoup plus large. Il touche tous les aspects liés à la qualité de vie des citoyens et citoyennes. Il vise à faire des choix de développement aujourd'hui qui auront un impact positif pour les générations de demain. (p.1).

S'inventent actuellement de nouvelles façons de faire pour tendre vers ce « mieux-être » collectif, réguler les pratiques et apprendre à tou(te)s les intervenant(e)s du milieu local, incluant le(la) citoyen(ne), à travailler ensemble pour le développement de la communauté. L'implication des citoyen(ne)s au niveau de la sphère politique implique une démarche de prise de décisions partagées, souvent nommée : la gouvernance. La gouvernance propose un discours, une action stratégique, de manière à garantir l'équilibre entre les pratiques sociales et les discours officiels. Boily dit à ce propos :

La gouvernance propose l'action canalisée, endiguée de manière à assurer la qualité de vie en société. [...] À ce tournant de la mondialisation, la gouvernance se profile comme un moyen d'assurer l'équilibre entre les discours officiels et les pratiques sociales. La pluralité caractérisant notre monde contemporain, fait appel au changement par le biais du savoir intégré et de l'action stratégique vers un

nouveau leadership dans les pratiques sociales afin d'assurer le *développement social* et la *cohésion sociale*. (Boily, L. dans Cardinal, L., Andrew, C., 2001, p.206).

Ce contexte de démocratie participative oblige les gouvernant(e)s à réviser leurs façons de pratiquer le pouvoir, la participation de la communauté devient ainsi un incontournable pour chacune des grandes décisions de l'État. Les personnes qui détiennent le pouvoir sont poussées à changer certaines habitudes comme planifier sans consulter, agir sans impliquer. Cette mouvance « participative » semble partout présente en occident. La contribution des citoyen(ne)s devient indispensable pour assurer l'efficacité des actions durables et multisectorielles qui intègrent tous les aspects liés au développement d'une communauté. La mission des nouveaux « partenaires » : intégrer le développement social au développement global du territoire.

Cela confère aux politiques un nouveau rôle : non plus celui de porteurs de projets ou de programmes, mais d'abord celui de porteurs de procédures de débats, de négociation et ultimement de décision [...] sa fonction devient celle de garant de la validité du débat, notamment en veillant à la consultation de tous. (Herzog, P. (et al.), 1995, p.79-80).

La négociation et la consultation sont des répertoires d'action par lesquels les acteur(trice)s politiques et administratifs invitent les groupes d'intérêt à participer aux processus décisionnels. « Si la négociation relève d'un caractère officiel et généralement institutionnalisé, [...] la consultation renvoie à un mode d'action où le groupe d'intérêt entre en contact avec les acteurs politico-administratifs hors des voies habituelles. » (Grossman et Saurugger, 2006, p.17).

Ces acteur(trice)s sociaux, constitués de groupes d'intérêts et les citoyen(ne)s ayant à cœur le bien commun forment ce que l'on appelle la « société civile ». Son rôle est avant tout de protéger la population contre les effets négatifs d'un pouvoir politique basé selon les lois du marché où le pouvoir exécutif domine. Selon Lamoureux (1999) :

L'existence de la société civile et le rôle irremplaçable que jouent aujourd'hui les regroupements de personnes qui la composent représentent le plus sûr rempart contre les effets d'une société politique qui se structure de plus en plus autour d'un pouvoir exécutif fort, pour ne pas dire despotique. (p.11).

Cette société civile demande entre autre à être entendue par les pouvoirs publics et sollicite une participation plus directe dans les processus d'élaboration des politiques publiques.

*Qu'est-ce qu'une politique « municipale » de développement social ?*

La loi 170, émise en l'an 2000 concernant les fusions municipales donne aux municipalités le mandat de réaliser un plan de développement social. Cette loi contient l'obligation pour les Villes concernées de se doter d'un plan de développement social, sans nécessairement être une « politique ». Face à cette obligation législative, les municipalités ont dû étudier la question du développement social et se positionner face à ce nouveau secteur d'intervention lié aux différents champs d'actions des Villes comme l'économie, l'habitation, l'environnement, la sécurité, etc.

Le rôle des Villes est en changement. Les responsabilités en développement social qui leur [sont] attribuées par le gouvernement augmenteront au cours des prochaines années. Elles doivent donc adopter des approches de développement

plus intégrées et globales des citoyen(ne)s et de leur communauté en tenant compte de différents champs d'interventions de la Ville comme l'économie, la culture, l'habitation, le sport, le loisir, l'environnement, la sécurité, etc. Et ce, dans une perspective de collaboration avec les citoyen(ne)s et les partenaires du milieu. (Ville de Trois-Rivières, 2004, p.3).

La Ville de Trois-Rivières n'est pas la seule Ville concernée par ce contexte de changement de nos structures et de notre société. En effet, depuis l'automne 2003, les huit autres grandes Villes du Québec sont dans un tel processus, soit Montréal, Laval, Longueuil, Gatineau, Québec, Lévis, Saguenay et Sherbrooke.

#### *Une intervention municipale éclatée*

Afin de mieux servir le(la) citoyen(ne) sur son territoire, pour Trois-Rivières, le service municipal implique dorénavant une intervention des plus éclatée qui concerne la sécurité publique, les loisirs, la culture et les services juridiques en passant par la protection des animaux et la gestion de l'Île Saint-Quentin ! Le travail en équipe, la mise en réseaux des divers services de la municipalité, le partenariat avec différents intervenant(e)s présent(e)s sur le territoire sont nécessaires pour un meilleur service aux citoyen(ne)s.

Malgré l'explosion des champs d'intervention de la municipalité et de son caractère « éclaté » [...] l'hétérogénéité des clientèles à desservir et la multiplication des problématiques sociales et économiques sur lesquelles la municipalité est appelée à agir, un fait demeure : l'intervention municipale vise un client unique, soit le citoyen.

Plus que jamais, le travail en équipe, la mise en réseaux des divers services internes de la municipalité, les interfaces à créer avec les intervenants externes seront nécessaires afin de mieux favoriser l'intervention pour un meilleur service aux citoyens. (Gagnon, 1995, p.159).



En ce qui a trait aux acteur(trice)s du développement social, il s'agit non seulement des institutions publiques, mais aussi d'une multitude d'intervenant(e)s sociaux, économiques, politiques et culturels sans oublier les citoyen(ne)s eux(elles)-même. Letarte (2003) souligne qu'au niveau régional et local : « Le développement social résulte d'une série d'interrelations et d'interdépendances. On comprendra ainsi qu'il met en action une multitude d'acteurs sociaux, économiques, politiques et culturels, autant les citoyens eux-mêmes que le mouvement associatif et les institutions privées et publiques. » (p.23). Il mentionne aussi que : « Les institutions publiques ont cependant un rôle majeur dans le développement social puisqu'elles partagent des responsabilités non seulement dans la réponse aux besoins des citoyens, mais aussi dans la planification et l'organisation des services nécessaires à cette fin. » (Letarte, 2003, p.23).

Les instances et les acteur(trice)s concerné(e)s par la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières sont nombreux(ses). Il s'agit des services municipaux et para municipaux de la Ville, des milieux communautaire, associatif, syndical, éducatif, de l'emploi, de la santé et du secteur bénévole ainsi que les citoyen(ne)s désirant exprimer leurs demandes et suggestions. Les organismes municipaux sont appelés à harmoniser leurs interventions et à se créer une vision commune et partagée. C'est ce dont traite une politique en développement social.

### *L'objectif général de la politique*

La politique de développement social vise à établir les principales orientations de la Ville de Trois-Rivières en termes de développement social pour l'ensemble des services municipaux et para municipaux, en lien avec les partenaires du milieu et la population. Par conséquent, la Ville de Trois-Rivières mentionne dans son plan d'action (2004) qu'elle doit :

1. Harmoniser les actions municipales avec ses partenaires;
2. Lier le développement social et le développement économique;
3. Développer des pratiques et des réflexes de développement social dans les divers services municipaux et para municipaux. (p.1).

### *Présentation de la démarche d'élaboration de la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières*

Dans la démarche entreprise par la municipalité, la politique vise à établir les principales orientations de la Ville en terme de développement social pour l'ensemble des services et ce, en lien avec les partenaires du milieu et la population. La politique devrait par la suite mener à l'élaboration d'un plan d'action, réalisable sur deux ans.

Le Tableau I présente la démarche d'élaboration de la politique qui se divise en quatorze étapes. Une agente de développement ainsi que deux comités, soit un Comité consultatif et un Comité de travail (Apendice A) en assurent la réalisation. La démarche entreprise par la Ville débute à l'automne 2003 par la création d'un comité de travail,

mais notre travail de recherche commence un an plus tard lors de la consultation publique (étape 9). Deux consultations publiques, sous la forme de forums ont lieu à l'automne 2004. Le premier se tient le 12 novembre 2004 et s'adresse principalement aux représentant(e)s des groupes qui ont préalablement remis un document de réflexion lors de l'étape 7 et 8, ainsi qu'aux dirigeant(e)s des services municipaux et par-municipaux de la Ville. Notons que toute autre personne désirant s'y présenter y est la bienvenue. En ce qui a trait au deuxième forum de consultation, il a lieu le 18 novembre 2004 et s'adresse à la population en général. Nous avons assisté à ces deux journées de consultation.

**Tableau I**  
**Le plan d'action de la Ville de Trois-Rivières dans**  
**l'élaboration de sa politique municipale de développement social**

Étape	Date	Description
Étape 1	Octobre à décembre 2003	Création d'un comité (14 personnes)
Étape 2	Janvier 2004	Élaboration des orientations et des approches de la démarche
Étape 3	Janvier et février 2004	Préparation à la cueillette de renseignements : l'état de la situation au sein des services municipaux
Étape 4	Mars à Octobre 2004	Inventaire des actions de développement social au sein des services municipaux
Étape 5	Avril à octobre 2004	Résultats de la cueillette de renseignements : bilan et perspectives
Étape 6	Mars 2004	Préparation de la consultation publique
Étape 7	Avril 2004	Lancement public de la démarche
Étape 8	Mai à octobre 2004	Analyse des documents de réflexion Rédaction d'un document synthèse présentant les grandes orientations, les tendances, et les priorités issues de la consultation publique
Étape 9	12 Nov. 2004 18 Nov. 2004	<i>Consultation publique (forum) Premier forum de consultation publique (avec document réflexion)</i> <i>Deuxième forum de consultation et d'information publique (sans document de réflexion)</i>
Étape 10	Novembre à juillet 2005	Rédaction de la première ébauche d'une politique municipale de développement social
Étape 11	Juin 2005	Adoption de la politique municipale de développement social
Étape 12	Septembre 2005	Lancement public de la politique
Étape 13	Mai 2007	Rédaction d'un plan d'actions sur 2 ans
Étape 14	Indéterminé	Évaluation de la démarche

Précédemment aux forums consultatifs, les organisations et les citoyen(ne)s intéressé(e)s rédigent un document de réflexion sur les éléments de contenu que devrait inclure la politique (étape 7 et étape 8). Ces documents, ainsi que les forums mènent à synthétiser les orientations et les objectifs de la politique en développement social de la Ville, ce que nous désirons vérifier. La remise des documents de réflexion a lieu du mois d'avril au mois de juin 2004. Nous dressons la liste des trente-quatre organismes ayant remis un mémoire en Appendice B. La responsable du développement social de la Ville nous soumet les adresses électroniques de ces organismes pour qu'ils décident s'ils désirent ou non partager leurs documents, jugés confidentiels. Suite à une demande de notre part, seize de ces organismes nous acheminent leur document pour les fins de l'analyse. La classification de ces seize organismes est présentée dans l'appendice B. Comme un organisme nous transmet deux documents, le corpus total de notre analyse s'élève à dix-sept mémoires. Le Tableau II montre les éléments de départ sur lesquels les organismes doivent se prononcer. Ces éléments de contenu proviennent du guide préparatoire à la consultation de la Ville de Trois-Rivières. (2004, p.9).

Notre démarche se termine à l'étape 12, soit au lancement de la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières à l'automne 2005. Les étapes 13 et 14, qui consistent à rédiger un plan d'action sur deux ans et à évaluer la démarche n'ont pas encore eu lieu lorsque nous terminons la rédaction de ce mémoire, soit en mai 2007. La responsable du développement social nous fait part que le plan d'action devrait être adopté sous peu.

Tableau II

**Les éléments de consultation de la Ville de Trois-Rivières  
dans l'élaboration de sa politique en développement social**

Élément	Description
1	Positionner le développement social (dans le contexte d'une administration municipale)
2	Proposer des principes directeurs
3	Choisir des axes d'intervention (les principales préoccupations)
4	Identifier les orientations correspondantes aux axes
5	Fixer les objectifs à atteindre (mesurables et observables)
6	Plan d'actions (mise en œuvre et suivi)

En plus de ces éléments, nous retrouvons, dans le questionnaire préétabli pour la consultation publique, la question suivante (#6) :

Selon les trois niveaux d'intervention d'une municipalité, de quelle façon la Ville pourrait être :

- Leader en développement social ?
- Facilitatrice en développement social ?
- Collaboratrice en développement social ?

### *Concepts et définitions*

Dans le cadre de ce mémoire, nous avons priorisé la définition du développement social retenue par le Comité de la politique de développement social puisqu'elle fait consensus actuellement au Québec. Il en est de même pour la définition des principaux termes utilisés que le lecteur ou la lectrice peuvent retrouver dans un lexique en Appendice C. Ce lexique provient du Guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion préparé par la Ville de Trois-Rivières dans le cadre de la démarche consultative. La responsable du développement social nous dit que les approches et les définitions priorisées par la Ville de Trois-Rivières proviennent du Conseil canadien en développement social.<sup>1</sup>

#### *Développement social*

La perspective gouvernementale du développement social donne un statut d'acteur(trice) à l'individu et ce statut reconnaît qu'il lui est possible d'exercer son pouvoir d'influence sur la détermination des conditions de son développement collectif.

Selon le Conseil de la santé et du bien-être du Québec (1998), le développement social fait référence au renforcement, au sein des communautés dans les régions et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et de pouvoir tirer sa juste part de l'enrichissement collectif et, d'autre part, à la collectivité de progresser socialement, culturellement et économiquement, dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable, soucieux de la justice sociale. (Ville de Trois-Rivières, 2001, p. 4)

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet : [www.csbe.gouv.qc.ca](http://www.csbe.gouv.qc.ca) et [www.ccsd.ca](http://www.ccsd.ca).

Cette définition utilisée par la Ville de Trois-Rivières dans son guide préparatoire à la consultation publique est simplifiée par le Consortium en développement social Mauricie (2005). Dans cette conception du développement social, nous retrouvons le souci d'insérer les notions de participation et de citoyenneté comme concepts complémentaires au développement social. Même si la première citation parle de la participation, cette deuxième citation se veut plus explicite à son égard. Le développement social renvoie ici aux conditions requises pour permettre un échange réciproque entre l'individu et la collectivité.

Le développement social fait référence aux conditions requises pour permettre aux personnes d'avoir des conditions de vie décentes, de participer activement à la vie sociale, d'exercer leur citoyenneté, d'être traitées avec dignité et de tirer leur juste part de l'enrichissement collectif.

Les notions de participation et de citoyenneté active sont au coeur du développement social en ce qu'elles favorisent chez tous les membres de la communauté, y compris les plus vulnérables, une contribution au développement de la société permettant un échange réciproque entre l'individu et la collectivité. (p.5).

Trois approches sont priorisées afin de guider les travaux du comité et ainsi, orienter le contenu de la politique.

#### *Approches priorisées par la Ville de Trois-Rivières*

Les trois grandes approches priorisées par la Ville de Trois-Rivières sont le reflet d'une tendance forte, tant en développement régional, national qu'international.



### Approche multisectorielle

Une telle approche suppose que toutes les sphères du milieu (services municipaux, services para municipaux, partenaires du milieu) sont intégrées et travaillent en collaboration vers un objectif commun.

### Approche de développement intégré

Ceci signifie que tous les enjeux reliés au développement économique, social, culturel et environnemental sont intégrés pour atteindre une meilleure qualité de vie des citoyens et des citoyennes. Les interventions municipales sont donc planifiées et structurées pour agir sur tous ces aspects de façon simultanée.

### Approche de développement durable

Cette approche assure un développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures, de satisfaire leurs propres besoins. (Ville de Trois-Rivières, 2004, p.5).

Lors de la construction d'une politique, l'« approche multisectorielle » met de l'avant le travail en équipe, le dialogue et cette idée de consensus et d'interdisciplinarité au sein des services municipaux. Quant à l'« approche de développement intégré », elle fait appel à l'intégration des diverses sphères d'activités humaines selon une optique systémique. Les services municipaux sont ainsi invités à intégrer le développement économique, social, culturel et environnemental à leurs actions. La dernière approche, soit l'« approche de développement durable » est conçue ici au niveau des résultats attendus à long terme, dans la perspective d'un développement qui puisse ouvrir un horizon fécond pour les générations futures.

### *Survol historique*

Au cours des années soixante ont eu lieu les premières expériences de participation des Québécois(e)s à la prise de décision sur des objets collectifs et publics. Les commissions parlementaires, commissions d'enquête, Bureau d'audience publique sur l'environnement et commissions itinérantes sont monnaie courante au Gouvernement. Thibault et al. (2004), soulignent que « Ce mouvement s'accroît à la faveur de la diminution des interventions de l'État providence et de l'émergence de l'État partenaire. » (p. 7).

Un bref survol dans le temps nous révèle que les expériences participatives au Québec remontent aux années 1960. Le Québec a connu, à partir de la révolution tranquille, une série de bouleversements qui ont entraînés à la fois une refonte de l'administration de l'État, du système d'enseignement, des services sociaux et un nouveau nationalisme. La population remet en question le pouvoir en place et critique les notables traditionnels et les traditions religieuses. C'est alors qu'une diversité de mouvements politiques, sociaux et économiques voient le jour.

Sont apparus à l'époque un nouvel intérêt pour la chose publique et une remise en question du système de domination par les notables traditionnels, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des partis politiques. [...] Toutes les orthodoxies, en commençant par l'orthodoxie religieuse, étaient soumises à la critique et une diversité de mouvements politiques, sociaux et économiques se mettaient en branle. (Resnick, dans Godbout, 1991, p.252-253).

La participation des groupes communautaires et des citoyen(ne)s à la sphère politique est donc un phénomène relativement récent dans notre histoire alors qu'elle

semble aujourd'hui un incontournable, voire même une obligation pour plusieurs des projets entrepris par l'État.

Le Québec déploie un effort majeur en matière de développement social à la fin des années cinquante et se dote de politiques visant le développement global de la société.

Ce n'est qu'à la fin des années cinquante et surtout au début des années cinquante que l'État québécois s'est véritablement doté de politiques visant le développement global de la société, en agissant à la fois sur l'économie, l'éducation, la santé et les services sociaux, le développement régional. (Letarte, 2003, p.17).

Les préoccupations touchant la lutte à la pauvreté, l'éducation, la démocratie, la protection de l'environnement sont les mêmes, tant au niveau local que national ou mondial. Porté par le contexte actuel de la mondialisation, le débat au niveau du développement social a augmenté d'un cran dans la dernière décennie. L'interdépendance entre les diverses nations sollicite une vision globale et des actions mieux intégrées qui font que des chefs d'États multiplient les déclarations en faveur des préoccupations touchant le développement social. À propos de cette nouvelle réalité mondiale, Letarte (2003) souligne ceci :

Le courant vers l'intégration économique et la globalisation des marchés ainsi que la multiplication des échanges et des communications font de ces enjeux des enjeux étroitement liés entre eux. Aucune communauté ne peut vivre en vase clos. La multiplication des interdépendances appelle à une vision globale et à des actions mieux intégrées. (p.19).

Au Québec, c'est devant les problèmes sociaux liés aux écueils de la mondialisation et face à la décentralisation de cet État providence inadapté aux problématiques et

réalités régionales et locales que des politiques ainsi que des plans d'action en développement social se sont imposés d'eux-mêmes.

C'est en mars 1996 que le Gouvernement du Québec a convoqué une première Conférence socio-économique, suivie, à l'automne 1996, d'un Sommet de prise de décision avec ses principaux partenaires. Cette concertation reflète cette nouvelle réalité « d'État partenaire », qui passe d'une démocratie représentative à une démocratie participative. Le gouvernement partage son pouvoir pour tenter de résoudre les problèmes rencontrés. « Cette concertation, même si elle est parfois semée d'embûches et de difficultés, reflète aussi une autre réalité : le gouvernement n'est plus seul à partager la mise en œuvre des solutions aux problèmes qui nous confrontent. (Thibault et al., 2000, p. 7).

Les leviers, ou les moyens d'actions de ce processus politique participatif sont les suivants : « Mise en présence, rapprochement des acteurs, production partagée de connaissance sociale, confrontation des points de vue, reconnaissance des capacités des personnes et des groupes sociaux, et des ressources du territoire. » (Letarte, 2003, p.24). Il en découle une nouvelle dynamique de projet multi-acteur(trice)s portée par une volonté commune de changement. Le rôle des Villes, ou des décideur(euse)s devient alors de cibler et d'« asseoir à la même table » divers partenaires du milieu pour réfléchir et agir au bien commun de la collectivité.

### *Objectifs de la démarche*

Ce mémoire vise l'analyse d'un processus de participation publique et se positionne au rang de l'intervention professionnelle pour l'acquisition d'habiletés en ce qui a trait à la pratique de la participation publique.

Pour se faire, nous utilisons un dispositif d'analyse de la participation publique qui présente certaines balises ou conditions minimales requises en participation. Nous appliquons ces indicateurs de réussite de la participation publique à une expérience vécue, celle de l'élaboration de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. Il s'agit d'une part d'analyser la participation publique dans l'élaboration de la politique municipale à partir d'un dispositif d'analyse en participation publique existant et d'autre part, de relever les forces et les insuffisances du modèle utilisé.

Notre priorité d'analyse porte d'abord sur le processus (démocratique ou non) de la démarche en participation publique entreprise par la Ville. Répond-t-il aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000) ? Comme cette expérience participative concerne la formulation d'une politique, notre étude s'intéresse aussi à l'analyse du contenu de celle-ci. Nous désirons vérifier si la politique élaborée est représentative de la contribution des citoyen(ne)s qui participent à la consultation publique, donc de leurs visions du développement social.

### État des connaissances

La littérature est abondante en ce qui a trait aux conditions de réussite de la participation publique. Par contre, notre recherche documentaire nous indique qu'il existe peu d'écrits au sujet d'outils ou de techniques d'analyses d'un processus de participation publique, encore moins dans la perspective de la formulation d'une politique municipale. En général dans les écrits francophones, les auteur(e)s traitent de certains éléments ou aspects à prendre en considération lors d'un processus de participation, mais non de méthodes complètes et utilisables. La littérature anglophone est somme toute un peu plus abondante, nous exposerons un portrait sommaire des quelques méthodes de recherches répertoriées qui nous semblent plus axées sur « l'action ».

Pour réaliser cette étude, nous optons pour un dispositif d'analyse de la participation publique répertorié en langue française, il s'agit du Cadre de référence en participation publique de Thibault et al.(2000). Cette méthode nous semble complète et appropriée pour répondre à l'objet d'étude. Un autre ajout à la pertinence du dispositif d'analyse est que les chercheur(euse)s l'élaborent justement dans le cadre d'un projet en développement social, ce qui ajoute à sa pertinence.

### *La participation publique*

En ce qui a trait à la participation publique elle-même, la littérature foisonne, on y trouve des thèmes comme : la citoyenneté, la nouvelle gouvernance, la démocratie participative, représentative, la justice politique, la participation citoyenne, la consultation publique, le bien commun, le développement local, etc. Des thématiques que les auteur(e)s cherchent à définir et à approfondir. On y parle du désir, voire même de la nécessité d'un changement structurel, de nouvelles façons de gouverner sans toutefois en donner la « recette »... Comme le mentionnent Thurston; MacKean; Vollman; et al. (2005) dans leur article : « Despite the popularity of participation, there is little consensus about what it means in practice, and the literature on participation is fraught with inconsistency ». (p.238). En effet, nous avons fait le même constat : malgré la popularité de la pratique, la littérature en ce qui a trait à la pratique de la participation est peu abondante (traduction libre). Mentionnons toutefois que la littérature est dense au niveau du suivi et de l'évaluation participative dans le sens du développement d'un groupe donné. Par contre, ces écrits se révèlent inadéquats lors de l'analyse d'une consultation publique, encore plus quand il s'agit du développement d'une politique.

#### *Plusieurs éléments de définitions*

Mais qu'est-ce au juste que la participation ? Rowe et Frewe (2004) rapportent : « Public participation is a complex concept, the scope and definition of which is open to debate. That is, the public may be involved (in a policy formation, etc.) in a number of

different ways, or at a number of levels ». (Rowe; Frewer, 2004, p. 514). La définition de la participation reste donc un débat ouvert, le concept étant complexe. Au niveau de la conception d'une politique, ils mentionnent qu'il existe différents chemins, différents niveaux de participation (traduction libre).

Venant du latin *participatio*, la notion de participation désigne, d'un point de vue lexical le fait prendre part ou d'avoir part à une action collective. Cette notion reflète une perspective se refusant à associer les individus à de simples gouvernés. Cette perspective voit en eux des membres actifs de la vie économique, politique et sociale devant disposer d'un droit de regard, de libre discussion et d'intervention directe à propos des pratiques les concernant. Elle estime qu'ils doivent avoir les mêmes responsabilités que tout un chacun face au devenir de la société. (Barreyre; Bouquet, 2006, p.413).

Selon Fortier (2002) : « La participation s'avère une notion plus générale pouvant regrouper d'autres notions telles que : la consultation, la concertation, le partenariat et la négociation. » (p.37).

Steelman et Ascher (1997) mentionnent que la participation publique réfère à des pratiques qui donnent à la population l'opportunité de prendre part directement au processus décisionnel et de l'influencer (traduction libre). En effet: « Public participation refer to practices that provide opportunities for citizens to give direct input to decision-makers with the objective of influencing the outcome of a decision-making process ». (cité dans Palen, 2004, p.7). Pour Godbout (1983), la participation des citoyen(ne)s désigne : « Les différents rôles que sont emmenés à remplir, au sein d'une organisation, ceux qui sont reliés à elle par leur statut d'usager, de client, de bénéficiaire ou, de façon plus générale, par le fait d'être touchés par les décisions prises par cette



organisation ». (p.19). Godbout ajoutera à cette définition : « Le phénomène de participation correspond [...] aux contributions des individus qui visent l'adaptation de l'organisation à l'individu ». (1983, p.31).

Une autre conception de la participation est celle de Thibault et al. (2001) qui traitent de la dimension « publique » de la participation :

La participation publique est l'une des formes de la participation sociale et de la participation démocratique. [C'est] l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile (groupe communautaire, association de citoyens, organisme de développement, etc.). (dans Association québécoise du loisir municipal, p.103).

« La participation publique, c'est donc un processus d'échange volontaire entre une organisation qui accorde un certain degré de pouvoir aux personnes qu'elle touche et ces personnes qui acceptent en retour un certain degré de mobilisation en faveur de l'organisation ». (citation de Godbout dans Association québécoise du loisir municipal, p.103).

Autres aspects à considérer : « Qui dit participation dit capacité de harnacher les forces dynamiques des divers groupes sociaux vers un effet de synergie ». (Boily, dans Cardinal & Andrew, 2001, p. 203). Cardinal et Andrew (2001) emploient le terme de « gouvernance » pour parler de la participation des citoyen(ne) aux affaires publiques. « La gouvernance privilégie le processus de création, d'innovation par sa démarche et exige un type de leadership particulier : celui de *rassembleur* ». (p.204). Les auteurs ajoutent : « La gouvernance se révèle comme une solution pertinente aux préoccupations actuelles de cohésion sociale et de développement social ». (p.205). Nous voilà donc au cœur même de la présente étude : participation et développement social, concepts intimement reliés. Tel que décrit dans notre problématique, il n'est aucunement

envisageable de « faire du développement social » sans inclure une forme de participation citoyenne. Dans toute forme de développement social, l'individu s'implique et travaille au « bien commun », qui concerne le bien-être de la collectivité. La communauté le lui rend bien puisque en retour de sa participation, l'individu augmente sa qualité de vie de par l'enrichissement collectif créé. De plus, puisque chaque personne devient actrice dans le processus de mise en forme des conditions de vie de la collectivité, elle en récolte dignité et respect.

### *Démocratie participative*

La participation concerne l'engagement d'acteur(trice)s sociaux dans la décision et l'implication des citoyen(ne)s, de l'analyse d'une situation à l'élaboration des solutions et aux transformations qui s'en suivent. Guay (dans Guay et al., 2005) qui traite de la participation publique en démocratie souligne que :

La participation est l'engagement des acteurs sociaux dans les affaires publiques ou collectives. Plus précisément, en contexte moderne, c'est l'implication des citoyens, en petit nombre ou du plus grand nombre, suivant des modalités très variées, dans l'élaboration, le fonctionnement et la transformation des institutions et des décisions à effet collectif. (pp.378-379).

La démocratie participative est conçue en politique comme étant « l'affaire des citoyen(ne)s » qui interviennent dans la préparation, la délibération et l'exécution des décisions prises par les représentant(e)s élu(e)s. Barreyre et Bouquet (2006) conçoivent la démocratie participative par opposition à une démocratie représentative dans laquelle

le pouvoir du peuple se limite à désigner (élire) les représentant(e)s et à leur faire rendre compte de leur administration.

Dans une démocratie participative, les citoyens interviennent dans la préparation, la délibération et l'exécution des décisions prises par les représentants élus. La démocratie participative conçoit le politique non comme une forme de gouvernement, mais comme une façon de vivre et d'agir ensemble. [...] Elle est l'affaire des citoyens et tous les citoyens sont aptes à délibérer sur les choix de la communauté politique et la définition du bien commun. [...] La démocratie participative s'appuie fondamentalement sur la reconnaissance de la compétence citoyenne selon laquelle n'importe quel individu est compétent en matière politique pour participer aux délibérations et à la prise de décisions informées et délibérées. (pp.164-165).

Ajoutons à cela l'apport de Decomte (2003) qui situe la démocratie participative : « À mi-chemin entre démocratie directe et démocratie représentative. Elle retient de l'une la capacité du peuple à peser sur le contenu de la décision politique et conserve de l'autre la capacité de prendre les décisions relevant des champs de compétence des autorités légitimes. » (p.44). Mentionnons tout de même que la pratique de la démocratie participative reste à construire. L'expérience démontre que l'implication des citoyen(ne)s comporte certains phénomènes d'exclusions car seul(e)s les personnes intégrées socialement participent, par exemple dans les associations de quartier. De plus, la participation se limite à des enjeux définis comme prioritaires par les autorités.

La pratique démontre que l'implication des citoyens, notamment au sein des associations de quartier, reproduit des phénomènes d'exclusion: seuls les plus intégrés socialement s'engagent, alors que les plus démunis ne disposent ni des réflexes ni des relais sociaux pour se faire entendre. Trop souvent, la participation se limite à l'expression d'une prise de parti sur les enjeux définis par les autorités investies du pouvoir final de décision. (Ducompte, p.44).

Une autre critique de la démocratie participative concerne les représentant(e)s des mouvements communautaires, ou ceux et celles que nous nommons les « citoyen(ne)s des organisations ». Il s'agit de ce que Lamoureux (1999) appelle « l'élitisation ou professionnalisation de la représentation sociale ». Étant donné que le mouvement communautaire a acquis une importance et une reconnaissance sociale imprévues par le gouvernement, il est conduit à assurer la représentation de groupes aux prises avec des problèmes particuliers. Ils sont devenus en quelque sorte des spécialistes dans leur domaine que l'autorité consulte.

Acceptant d'assumer un rôle de gestionnaires de problématiques particulières, les mouvements communautaires se sont vus allouer un financement respectable quoique insuffisant par rapport à la mission qui leur est confiée. Dans ce contexte, l'importance du rôle des salariés entraîne un transfert d'autorité, avec pour conséquence une élitisation de la représentation en faveur des employés des permanences. [Le problème] réside plutôt dans le fait que l'on perd de vue l'objectif de renforcer la capacité des membres à parier pour eux-mêmes. (Lamoureux, 1999, p.118-119).

Le travail de représentation s'est en quelque sorte professionnalisé, ou plutôt institutionnalisé. Il est devenu l'affaire d'employé(e)s de permanences salarié(e)s qui y consacrent souvent beaucoup de temps. Il s'agit donc de citoyen(ne)s d'élite, salarié(e)s et non plus de citoyen(ne)s de la « base », concerné(e)s directement par la problématique.

Ces difficultés ne sont toutefois pas l'apanage de la démocratie participative, elles représentent peut-être même les symptômes d'une démocratie de plus en plus élitiste et technicienne qui ne prend pas en compte la compétence des citoyens ordinaires. La démocratie participative est en fait une réponse à la crise de la représentation qui menace nos démocraties par la façon dont elle remet en cause les rôles traditionnels des citoyens, des élus et des agents des services publics. (Bevort dans Barreyre et Bouquet, pp. 165-166).

Les pratiques participatives restent à inventer et à se construire en fonction des différents contextes « démocratiques » et de la dynamique dans un territoire donné. Impliquer les citoyen(ne)s, créer des liens et collaborer avec eux(elles) doit devenir une pratique adoptée et assumée chez les décideur(euse)s pour gouverner dans l'intérêt commun, pour une démocratie participative.

### *Citoyen(ne) et société civile*

La littérature concernant la société civile est très abondante, Laurent (dans Frydman, 2004) remarque que cette littérature: « S'est développée de façon exceptionnelle ces dernières années, confrontant des avis contradictoires et polémiques ». (Laurent, dans Frydman, 2004, p.172). En liant le concept de société civile à la participation publique, la société civile : « Est en somme l'acteur d'une « démocratie participative » [...] dont la caractéristique fondamentale est qu'elle tend à être consensuelle, tant au niveau de la société civile elle-même, qu'à celui de ses relations avec les pouvoirs publics ». (Haubert, 2000, p. 24).

À partir d'une définition d'Habermas, Laurent (dans Frydman, 2004, p.173) fait ressortir que la société civile : « Est donc distincte de l'État et du Marché » pour former avec ceux-ci une société idéale, composée de relations d'opposition et de complémentarité. Cette distinction ne comporte aucun jugement de valeur, n'oppose aucunement une société civile *naturellement bonne* et un État et/ou un Marché *viciés*. « Consciente des zones d'activités distinctes, la société civile s'autolimité : elle ne vise ni

à remplacer, ni à éliminer l'État ou le Marché [...] Elle ne tend pas à exercer un pouvoir, mais une influence ». (Laurent dans Frydman, 2004, p. 173). Nous croyons pour notre part que l'influence est un pouvoir qui permet à la société civile de se défendre et de se protéger, mais surtout de participer à son propre développement.

Pour démontrer cette affirmation, nous pouvons ici faire référence aux regroupements citoyens qui remettent en cause des décisions qui menacent leur environnement. Il s'agit par exemple de la mobilisation de la société civile lors de rencontres « secrètes » entre les chefs d'États. Ces manifestations sont à la fois défensives, mais aussi affirmatives dans ce sens où la société civile exige que les valeurs internes de la démocratie telle que la transparence des processus décisionnels, donc du partenariat et des règles d'ententes entre les États, soient débattus collectivement. Dans ce cas-ci, la société civile permet de plus à la société globale d'enrichir son apprentissage de la démocratie et d'exiger de ses représentant(e)s élu(e)s une présence des citoyen(ne)s lors de discussions qui concernent tout le monde.

La société civile est bien entendu composée d'individus, mais aussi d'organisations, communément appelées : groupes de pression. Haubert (2000) distingue trois grands groupes, soit ; les organisations communautaires de base, les organisations dites intermédiaires et les organisations privées bénévoles sans but lucratif orientées vers le bien public et l'intérêt général qu'il définit ainsi:

- Les « organisations communautaires de base » : groupements de solidarité, coopératives, mutuelles et autres organisations de « l'économie sociale » et divers groupes constitués sur la base du sexe, de l'âge, de la religion, de l'ethnie, etc.

- Les organisations dites « intermédiaires » (entre la base et les instances dirigeantes de la société) : syndicats, associations professionnelles, unions et fédérations ainsi que différents types de mouvements organisés et institutionnalisés.
- Les organisations privées bénévoles sans but lucratif orientées vers le bien public et l'intérêt général. Elles prennent la défense des droits de l'homme, militent pour la protection de l'environnement ou plaident pour telle ou telle cause. D'autre part, il y a les organisations qui se donnent comme objectif la prestation de services à des groupes considérés comme défavorisés. (p.20-21).

Dans les écrits concernant l'analyse des acteur(trice)s de la société civile désirant influencer les pouvoirs politique, la notion couramment utilisée est plutôt celle de « groupe d'intérêt ».

La notion de groupe d'intérêt est définie comme une entité qui cherche à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public. Dans une compréhension plus étroite, le groupe d'intérêt est défini comme une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs politiques dans un sens favorable à son intérêt. Alors que la première définition permet de concevoir le groupe d'intérêt comme un acteur qui cherche à influencer non seulement les pouvoirs politiques, mais également d'autres groupes ou l'opinion publique plus générale, la seconde définition insiste davantage sur le lien qui existe entre les pouvoirs politiques et le groupe, d'où la notion de groupes de pression. (Grossman et Saurugger, 2006, pp.10-11).

Dans le cadre de ce mémoire, au lieu de dire « société civile », ou « groupe d'intérêt », nous utilisons le terme « citoyen(ne) » défini comme une personne : « Membre d'un État considéré du point de vue de ses devoirs et de ses droits civils et politiques ». (Le petit Larousse, 1993, p.230). Nous avons préféré cette appellation puisqu'elle tend à être la plus utilisée dans le langage courant, ce que nous avons constaté surtout lorsque l'on traite de développement social. D'ailleurs, dans sa documentation la Ville de Trois-Rivières utilise constamment le mot « citoyen(ne) » et non *population* ou *usager(ère)s* par exemple. Il en est de même dans le dispositif d'analyse retenu de Thibault et al.(2000)

où l'appellation « citoyen(ne) » est mise de l'avant plutôt que « société civile », ce qui cadre plus avec la population observée dans ce travail de recherche.

### *Participation et décisions politiques*

Quant à la participation au niveau des décisions politiques, Palen (2004) soutient qu'elle provient de fortes requêtes du public suite aux décisions prises par le gouvernement. Demandes dues au manque de confiance de la population face au gouvernement ainsi qu'à la perception du public trouvant les gouvernements insensibles à leurs intérêts (traduction libre). Voilà exactement ses propos :

The participation, or involment, of the public in decision-making is a result of the public increasingly requesting the opportunity to share responsibility for decision-making with government. (Parenteau, 1998 cité dans Palen, 2004, p.11).

The demands by the public acquire greater power to influence decision-making processes stems partly from an increasing distrust of the government by the people, and the perception that governments are unresponsive to peoples interests (Nevitte, 2000; Wondolleck and Yaffee, 2000). (Palen, 2004, p.11).

Godbout (1983) se pose en désaccord avec cette affirmation reprise par plusieurs analystes. Pour lui, ce ne sont pas nécessairement les requêtes du public qui font que celui-ci participe au processus décisionnel. « La participation n'a pas pour origine une « demande » de la base, des éventuels participants, mais plutôt une « offre » de la part de l'organisation. C'est un mouvement de l'organisation vers sa clientèle, des gouvemants vers les gouvernés, et non pas l'inverse ». (p.155). Ajoutons que dans une démarche où la Ville à l'obligation légale d'intégrer le développement social à ses fonctions, l'« offre » de consultation devient alors incontournable. Godbout ajoute : « La participation



constitue, de la part de l'organisation, une demande de mobilisation en sa faveur, demande faite aux usagers, aux personnes touchées par son action, aux bénéficiaires de ces services ». (p.156). Il est vrai que bien souvent, on ira même jusqu'à demander aux participant(e)s de remplir certaines tâches ou fonctions dans la démarche. De notre côté, nous croyons que ces deux situations sont vraies, dépendamment des situations et des projets. Les citoyen(ne)s peuvent demander la participation, ce qui accommode les personnes qui décident puisqu'elles obtiennent une mobilisation en leur faveur. Si l'invitation à la participation provient des gouvernant(e)s, certaines personnes peuvent alors se sentir concernées par un projet auquel elles n'avaient peut-être pas songées et se mobiliser, etc. Au bout du compte, les deux partis se retrouvent gagnants puisqu'ils font acte de démocratie.

Dans la démarche entreprise à Trois-Rivières, ces deux façons de voir la participation sont effectives. La formulation de la politique a comme origine une pression venue de la base. C'est ensuite la Ville qui appelle les usager(ère)s à la participation pour la concevoir. Cependant, n'oublions pas que suite aux fusions municipales, Trois-Rivières a l'obligation d'élaborer un plan de développement social. De par le concept même de développement social, la participation de la population est nécessaire. Une mobilisation est inévitable et tout à fait favorable pour les gouvernant(e)s qui y trouveront expertise et représentativité dans leurs actions.

En ce qui a trait à la participation dans les politiques publiques, la question de la forme effective de la participation est finalement assez mal connue, de même que les

acteurs pouvant faciliter certaines formes de participation. (Grossman et Emiliano, 2006).

Quant aux relations entre les mouvements sociaux et les institutions publiques, Guay (dans Guay et al. (2005) apporte que : « Les institutions entretiennent avec les mouvements sociaux des relations complexes de va-et-vient, d'échange de principes d'action et de rationalité. » (p. 410). Leurs relations réciproques, qui impliquent une influence sur la décision et par le fait même, des changements institutionnels ne doivent pas nécessairement être perçues comme des relations d'affrontement, même si c'est parfois le cas. « La capacité des mouvements sociaux et de leurs acteurs à remettre en cause les rapports de domination ainsi que les modes établis de décision ne conduit plus nécessairement à un affrontement direct avec les pouvoirs publics ou les dirigeants économiques ». (Guay dans Guay et al., 2005, p.2), il s'agit plutôt d'un rapport d'échange entre les protagonistes.

Dans cette logique de « rapport d'échange » politique, Grossman et Saurugger (2006) soutiennent que les objets de l'échange sont pour les mouvements sociaux : l'expertise et la légitimité et du côté des gouvernant(e)s, le « bien » concédé est : l'accès aux processus politiques. Cet accès aux processus « Peut servir pour les syndicats à assurer des politiques de plein emploi ou un Etat-providence généreux, tandis que pour le patronat il s'agit d'assurer une politique favorable au commerce ou au protectionnisme. » (p.107). Le groupe d'intérêt quant à lui poursuit certains avantages économiques en dehors des mécanismes du marché, il s'agit pour lui de la recherche de

subventions, de protections, etc. qui lui permettront d'améliorer les conditions économiques de certains secteurs de la société. Ce sont des buts similaires qui animent les groupes d'intérêts «publics» ou non économiques comme par exemple : « Protéger la santé du consommateur ou l'environnement, favoriser la parité dans la vie politique, régulariser les sans-papiers, etc. » (Grossman et Saurugger 2006, p.108). Qu'est-ce que les groupes d'intérêt offrent en échange ? Ils offrent deux types de «biens» aux gouvernant(e)s : l'expertise et la représentativité.

Pour reprendre les propos de Guay (dans Guay et al., 2005), on peut résumer cette dynamique comme un processus d'assimilation/accommodation qui conduit à l'adaptation des parties. Les actions menées par les groupes d'intérêts visent à influencer les pouvoirs publics vont, d'une part, des grèves aux manifestations, et, d'autre part, de la proposition de l'expertise à la consultation organisée.

Habituellement, les pouvoirs publics invitent les groupes d'intérêt à participer aux processus décisionnels sous la forme de la négociation ou de la consultation. Si la négociation comporte un caractère officiel, plutôt institutionnalisé, la consultation a lieu hors des voies habituelles. Les groupes y présentent leurs intérêts en donnant leurs avis et tentant ainsi d'effectuer un « lobbying » auprès des décideur(euse)s.

La négociation et la consultation sont des répertoires d'action par lesquels les acteurs politiques et administratifs invitent les groupes d'intérêt à participer aux processus décisionnels. Si la négociation relève d'un caractère officiel et généralement institutionnalisé, [...] la consultation renvoie à un mode d'action où le groupe d'intérêt entre en contact avec les acteurs politico-administratifs hors des voies habituelles. La consultation relève davantage de l'opportunité que de l'institutionnalisation. Les groupes d'intérêt donnent leur avis sur un sujet précis,

et représentent ainsi leurs intérêts. Ce répertoire d'action est également appelé «lobbying». (Grossman et Saurugger, 2006, p.17).

Par contre, ce ne sont pas tous les intéressé(e)s qui ont accès au processus décisionnel. Ainsi, quand une politique donnée est dominée par un réseau d'action publique particulièrement fermé, un(e) nouvel(le) acteur(trice) peut avoir du mal à trouver un accès ou ne pas posséder des biens d'accès suffisants. Ce qui veut dire que : « l'État ne procure pas de possibilités d'accès à ce groupe, le contraignant par là à des stratégies de protestation ou « non coopératives ». (Grossman et Saurugger, 2006, p.82). On verra alors surgir des manifestations, des pétitions, des grèves, des forums de discussions parallèles à ceux des pouvoirs en place, etc.

### *La consultation publique*

La consultation publique est devenue, depuis le milieu des années 1970, l'une des formes les plus visibles de la participation publique. Elle prend habituellement la forme d'audiences publiques où les procédures institutionnalisées sont longues et les processus décisionnels étendus.

Dans ses manifestations les plus percutantes, elle prend la forme de grandes audiences publiques. [...] Les mécanismes de la consultation publique sont le plus souvent inscrits dans des procédures explicites, souvent institutionnalisées. Ces procédures sont plutôt longues que courtes et articulées de façon plus ou moins complexe à des processus décisionnels étendus. (Parenteau dans Godbout, 1991, p.147).

Pour les citoyen(ne)s, la consultation publique constitue un lieu d'influence sur les décideur(euse)s. Pour les décideur(euse)s, la consultation publique permet de réduire leur dépendance envers les expert(e)s, les bureaucraties et les intérêts corporatifs en mettant l'avis des citoyen(ne)s sur un pied d'égalité avec celui des administrateur(trice)s et des expert(e)s.

Elle présuppose qu'il y a une marge d'incertitude dans l'évaluation des impacts des décisions et que, dans ce cas, l'avis des publics concernés doit être entendu sur un pied d'égalité avec celui des experts et des administrateurs. [...] [lors] qu'elles s'étendent en amont ou en aval de la décision, elles peuvent susciter un impact de la participation du public sur la conception de projets, programmes et politiques, ou sur les conditions de leurs mise œuvre respective.(Parenteau dans Godbout, 1991, p.147-148).

De nombreux mécanismes de consultation publique comme les audiences publiques se sont développés pour ainsi, faire place à une participation ouverte aux citoyen(ne)s sans être pour autant décisionnelle. Dans ces rencontres, bien que les recommandations émises puissent influencer les décideur(euse)s, elles ne les lient d'aucune façon et restent consultatives. « Leurs recommandations ne lient pas les décideurs, bien qu'elles puissent exercer une grande force morale sur leur décision. » (Guay dans Guay et al., 2005, p.391).

### *Critiques de la participation publique*

Chaque notion ne faisant pas l'unanimité, c'est aussi le cas de la participation publique. Comme principales critiques répertoriées, il s'agit du fait que la participation serve avant tout les intérêts des gouvernant(e)s qui désirent une mobilisation en leur

faveur et par le fait même, légitimer leurs actions. De plus, à la suite de sa participation, le(a) gouverné(e) perdrait sa possibilité d'opposition et de contrôle sur la décision. Une autre attaque de la participation concerne celle des groupes d'intérêts prenant part au processus décisionnel à savoir si le(la) représentant(e) d'un organisme donné représente l'intérêt commun ou l'intérêt et la pérennité du groupe en question.

Selon Godbout (1987), qui est un auteur plutôt critique de la participation publique « C'est l'intérêt des gouvernants que de vouloir accroître la mobilisation (participation) des gouvernés, mais aussi que plus le gouverné participe, plus il perd sa possibilité d'opposition, de contrôle ». (p.59). Dans le même ordre d'idée, Magnette et Costa (dans Frydman, 2004) mentionnent que la société civile serait plus un enjeu qu'une actrice de pouvoir : « Les appels des institutions à une association plus étroite de la société civile aux processus décisionnels et exécutifs [...] constituent avant tout un moyen de mieux légitimer leur action ». (p.195-196). Godbout (1987) mentionne aussi que cette participation accrue lors des processus de décision pourrait miner la démocratie représentative. Il est vrai qu'il serait possible pour plusieurs membres d'un organisme de se présenter lors de leur rencontre annuelle où un vote décisionnel est prévu pour y effectuer un « lobbying ». Des personnes élues comme les membres du conseil d'administration n'auraient alors aucun poids d'influence sur la décision.

Un questionnement d'importance à mentionner au sujet de la participation est celle des groupes d'intérêts qui prennent part au processus décisionnel: est-ce que le(la) représentant(e) d'un organisme donné représente l'intérêt commun ou l'intérêt du

groupe en question ? Selon Haubert (2000), les organisations qui représentent les intérêts de leur groupe sont loin de représenter ceux de l'ensemble de la société. Par exemple, les représentant(e)s peuvent prendre une décision ou une prise de position en fonction d'un éventuel financement plutôt que de défendre les intérêts « de la base ». De plus, ces représentant(e)s, leaders ou cadres de groupes se distinguent de leur clientèle par leurs expériences, leur niveau culturel, social, leurs réseaux, etc. Il(elle)s sont donc la plupart du temps issus de l'élite, représentant une très faible proportion de la population dont les caractéristiques sont différentes de l'ensemble de la population.

#### *Bénéfices de la participation publique*

Godbout (1983), qui pose un regard plutôt critique à propos de la participation des citoyen(ne)s change d'avis lorsque celle-ci est reliée aux représentant(e)s élu(e)s. Comme c'est le cas dans la démarche entreprise par la Ville de Trois-Rivières, les élu(e)s municipaux font appels aux citoyen(ne)s et à leurs organisations pour définir une politique de la Ville ainsi qu'un plan d'actions. Nous sommes ici devant un événement, ou plutôt une structure de décision permettant aux usager(ère)s de la Ville d'exprimer leurs besoins. Ce ne sont donc pas les membres de la structure opérationnelle qui définissent les « vrais besoins » des citoyen(ne)s en leur nom.

Lorsque la participation est rattachée aux représentants élus, sa signification est donc très différente, [...] elle constitue alors un canal permettant l'expression des besoins et à ce titre, elle peut être considérée comme une innovation institutionnelle importante en ce qu'elle distingue, à l'intérieur des instances de représentation, une structure de décision et une structure d'expression des besoins, empêchant que ce soit les membres de la structure opérationnelle qui définissent les « vrais besoins » des usagers, en leur nom. (p.161).

Dans le cas spécifique de la participation citoyenne lors de la formulation de politiques publiques, Schugurensky et Tolley (2003), en ont répertoriés les bénéfices que nous avons été à même d'observer lors de l'expérience vécue à Trois-Rivières. Le premier bénéfice pour la population est avant tout l'apprentissage pour les participant(e)s du processus politique et de ses institutions. Ce n'est pas tous les jours que des individus ont l'opportunité de participer à la création d'une politique les concernant. Ensuite, le fait que les citoyen(ne)s s'impliquent lors du processus vient supporter les décisions qui découlent de la politique émise et ajoute à la qualité et à la légitimité de celle-ci. De plus, les décideur(euse)s permettent, par une démarche consultative, le maintien et la construction du capital social sur son territoire en créant des groupes de travail et des collaborations entre divers(e) acteur(trice)s sociaux qui peuvent à leur tour développer des alliances et des projets communs. Voilà la classification des bénéfices de la participation publique de Schugurensky et Tolley (2003), (cité dans Palen 2004):

- political socialisation (people learn about political processes and institutions);
- legitimacy, authority and better policies (people more like support decisions they had input into);
- integration (individual find a place in society and gain recognition for views);
- and the building and maintenance of social capital (creation networks, establishment of trust, collaboration amongst diverse social actors, development of reciprocal bonds). (p.12-13).

Comme il en a été question précédemment un apport des plus important de la participation de la société civile aux affaires publiques est de protéger la société globale en influençant les pouvoirs en place et ce, surtout dans le contexte actuel de libertés de commerce où le pouvoir exécutif domine bien souvent le pouvoir législatif. Comme le



mentionne Laurent (2004), le travail de la société civile est : « D'empêcher la suture, de protéger la différence. » (Laurent, dans Frydman, 2004, p.178).

En tant que « protectrice de la société globale », la société civile développe certaines critiques ou projets parallèles aux pouvoirs publics et à la société en générale plus pour influencer ceux-ci que pour les changer ou s'y impliquer. On verra par exemple des campagnes de sensibilisation aux consommateur(trice)s à propos de la manipulation marketing des publicités présentées dans les médias ou la création de conférences alternatives aux forums économiques internationaux tels que Davos. Mentionnons qu'il existe d'autres thématiques où la société civile interroge ses pratiques, entre autre dans ses relations à l'environnement. Elle s'implique alors dans sa quotidienneté à transformer ses pratiques comme changer les façons de concevoir la production agricole, par exemple.

### *Théories et techniques d'interventions en participation publique*

Lors de notre revue de littérature, nous nous sommes rapidement rendu compte qu'il n'existe pas de modèle universel de la participation. À cet effet, le propos de Sylvie Vincent (1994) nous semble toujours d'actualité.

Plusieurs observateurs déplorent le peu de données concrètes sur le rendement des différentes techniques visant à faciliter la participation du public et le fait que l'on ne se soit pas encore vraiment soucié de développer et de mettre en pratique des techniques de consultation efficaces. (Vincent, 1994, p.69).

Elle mentionne: « Cela tient à ce que [...] chaque communauté, chaque groupe possède ses caractéristiques propres qui colorent la façon dont s'organise sa participation ». (p.48). Il n'y a selon elle aucun mode d'emploi spécifique ou de « recettes » applicables à la consultation publique. Les procédures spécifiques appartiennent à chaque groupe ou communauté appelant à la consultation. Mme Vincent (1994) dit que :

C'est pourquoi les observateurs se sont plutôt appliqués à énoncer les règles générales qui ne sont pas des techniques mais relèvent plutôt d'une philosophie de la participation et qui laisse aux intéressés le soin de trouver, pour chaque cas particulier, les modalités de leur mise en application. (p.48).

La littérature recensée concernant des modèles ou techniques de participation se retrouvent surtout au niveau de « l'évaluation » de la participation et ce, en langue anglaise. Rowe et Frewer (2004) ont justement tenté d'effectuer une analyse des différentes études et méthodologies utilisées pour évaluer la participation publique. En traduction libre, les auteures remarquent des lacunes en ce qui a trait à des instruments adéquats ou des façons de faire qui mesurent la conduite et les résultats des exercices de participation. Voilà l'extrait original des auteures « A lack of adequate instruments and processes for measuring aspects related to the conduct and outcome of participation exercises ». (p.551). Leur recherche offre plutôt une typologie des études existantes qu'une façon de faire. En observant leurs résumés des critères d'évaluation ainsi que des instruments de mesure contenus dans la littérature (anglophone), nous en venons à la même conclusion que Rowe et Frewer (2004, p.40) : il n'existe pas de définition précise et cohérente des concepts de la participation publique et il y a un manque en ce qui a trait aux instruments et aux processus d'analyses de la participation. Ce qui est

regrettable puisque comme le rapporte Thurston, MacKean, Vollman et al. (2005) la recherche en évaluation requiert l'articulation claire d'un modèle logique, d'une théorie ou de la cohérence d'un programme ayant comme centre d'intérêt « ce qui est le mieux » pour que les citoyen(ne)s participent aux décisions qui les affectent (traduction libre). Leurs propos exacts sont ceux-ci : « Evaluation research requires a clear articulation of the program logic model, program theory, outcome line, or program coherence. [...] The focus on processes is often on « how best » to involve citizens in the decisions that affect them ». (Thurston et al. 2005, p.238).

Voilà tout de même les quelques recherches que nous avons répertoriées en participation publique.

#### *« Participatory action research » (PAR)*

Ce type de recherche sur la participation provient du champ de la psychologie. Il s'agit de la « participatory action research » qui mesure et définit le degré de contrôle (pouvoir) des participant(e)s au cours du processus de la recherche. Surtout utilisé dans un contexte où une communauté vit un problème social ou une injustice, le PAR: «Combines social investigations, education, and social action to define and address social problems, particularly among disenfranchised and oppressed groups ». (Brown & Tandon, 1983, cité dans Leonard, J. et al, 2004, p.17). Le PAR combine donc les recherches sociales, l'éducation et l'action sociale pour définir et personnaliser les

programmes sociaux, particulièrement parmi les groupes opprimés et privés de droits sociaux (traduction libre), ce qui n'est pas le sujet d'étude.

*Méthode Churchman's, ou « community of practice »*

Nous avons de plus répertorié la méthode Churchman's, présentée par la chercheuse McIntyre (2003). Il s'agit d'une approche de participation systémique et créative pour élaborer une politique publique à partir des valeurs et des besoins des groupes d'intérêts présents dans une communauté donnée. Cette technique, basée sur la COP, ou « community of practice », s'intéresse aux valeurs et aux expériences de la communauté. C'est une méthode applicable à l'élaboration d'une politique, même si elle semble de longue haleine, mais dans le cadre de ce travail où nous désirons analyser un processus de participation, elle ne serait aucunement appropriée. Il s'agit de plus d'une technique où la spiritualité des participant(e)s est grandement considérée, ce qui serait difficile à entreprendre dans le cadre de ce mémoire.

### *Le dispositif d'analyse retenu*

Le dispositif d'analyse retenu, est un cadre de référence proposé pour avis aux citoyen(ne)s « actif(ve)s » du Québec, par le groupe de travail sur la qualité de la participation publique formé à la suite du Forum sur le développement social en 1998.

En avril 1998, le Forum québécois sur le développement social a souhaité mettre en œuvre un cadre de référence de la qualité de la participation publique pour en rendre la pratique démocratique, utile et crédible. [...]

Le cadre de référence offre des repères et des balises tout en laissant à chacun le soin d'identifier les applications propres à son milieu. Il est plus une carte routière qu'une norme de conduite. Il devra être complété en fonction des particularités de chacun des programmes particuliers de participation. [...] (Thibault, Lequin, Tremblay et al. 2000, p.3-4).

Modèle conçu à partir d'expériences concrètes ainsi qu'à partir de la littérature existante, le Cadre de référence de la participation publique (2000) se veut pour ses auteur(e)s démocratique, utile et crédible. Ce dispositif, conçu surtout pour mettre en œuvre une participation publique en permet autant l'analyse de son processus.

Suite à notre survol de la littérature, ce dispositif d'analyse constitué de définitions et de descriptions nous apparaît sérieux et complet, ce que nous avons souhaité vérifier lors de l'analyse des données. Le cadre de référence propose à ses utilisateur(trice)s des points de repères et des balises pour la pratique de la participation.

Les auteur(e)s mentionnent que les repères et les balises proposés doivent être mis en contexte et en situation par les usager(ère)s du cadre de référence. De façon résumée, voilà ce dont il est question dans ce dispositif d'analyse :

1. Des repères pour se situer

Les points de repère dressent la carte 1) des lieux et 2) des niveaux de participation.

En plus, ils présentent les éléments à rechercher sur cette carte pour repérer et identifier les occasions de participation auxquelles s'engagent ou sont invités les citoyens et les décideurs.

2. Des balises pour tracer les conditions de la pratique de la participation publique

Un premier groupe de balises indique les valeurs et les attitudes des participant(e)s et des initiateurs de participation et marquent les caractéristiques de ce processus.

Enfin d'autres balises proposent les conditions critiques ou gagnantes au déroulement de la participation, à ses étapes et aux qualités de ces étapes.

Elles fournissent aux usagers du cadre de référence les critères pour identifier leurs propres conditions. (Thibault et al. 2000, p.10-11).

Aspect intéressant du modèle : « Ceux qui l'utilisent sont invités à faire connaître leurs commentaires et leurs suggestions d'amélioration en s'adressant aux auteurs qui s'engagent à produire annuellement une version enrichie de ces contributions. » (Thibault et al. 2000, p.2). Ce que nous avons l'intention d'effectuer ultérieurement.

Ce dispositif d'analyse du processus de la participation publique, constitué de définitions ainsi que de descriptions nous apparaît crédible et complet, il offre un modèle synthétique des concepts présents dans la littérature existante. Son caractère systémique, avec des indicateurs précis nous semble tout à fait efficace pour l'intervention professionnelle en participation publique. Comme le cadre en présence est dense, nous en présentons seulement son résumé à l'Appendice E. Voilà, à notre avis l'envers de la

médaille, sa force devenant sa faiblesse : sa densité. En effet, le cadre de référence s'étend sur de nombreuses pages, toutes aussi importantes les unes que les autres. Mentionnons tout de même que tout acte de développement participatif, qu'il soit un acte de consultation, d'analyse de situation ou de résolution de problème, est toujours, parce que démocratique et systémique, long et dense. Pour faciliter la compréhension du modèle et l'appliquer à notre étude, nous l'avons simplifié pour l'opérationnaliser dans le tableau V.

#### *Questions spécifiques de recherche*

Le processus de consultation publique, mené par la ville de Trois-Rivières pour élaborer sa politique municipale de développement social répond-t-il aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000) ?

Le contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières est-il représentatif des propositions citoyennes ?

## Méthodologie

### *Stratégie de recherche*

Nous avons opté pour la recherche synthétique comme structure de preuve nous permettant de répondre à notre question de recherche. Selon Contandriopoulos (1990), la recherche synthétique est : « Celle qui, pour expliquer et prévoir des comportements ou des phénomènes complexes, examine l'ensemble des relations qui font intervenir simultanément plusieurs variables dépendantes et plusieurs variables indépendantes dans un modèle de relations interdépendantes ». (p.37). Comme stratégie de recherche, nous avons choisi l'approche de type exploratoire qui vise la description d'un thème ou d'une situation nouvelle. (Gauthier, 2000, p. 129). Même si le phénomène de la participation publique date des années 1960 au Québec, sa concrétisation dans la conception d'une politique municipale de développement social est un événement inédit encore plus pour la Ville de Trois-Rivières. Malgré le fait qu'il existe plusieurs documents abordant les conditions de réussite de la participation publique, il existe très peu de cadre ou de modèle de référence concret en participation.

Comme le phénomène est nouveau, nous avons opté, comme devis de recherche pour l'étude de cas (Gauthier, 2000, p.129), soit le cas de la participation publique dans l'élaboration de la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. Afin de nous permettre d'approfondir notre analyse, nous effectuons notre étude dans un processus inductif et ce, grâce à l'analyse qualitative par théorisation



ancrée de Mucchielli (2004). Dans le cadre de ce mémoire, nous nous en sommes tenu aux premières opérations de cette méthode, sans « théoriser » l'objet d'étude en tant que tel. La mise en relation des différentes catégories ou concepts émergents lors de l'analyse a permis un niveau d'analyse suffisamment éloquent par rapport aux objectifs visés par cette étude. Nous avons ainsi pu valider la méthode d'analyse de la participation de Thibault et al. (2000), soit le Cadre de référence de la participation publique. Cette démarche d'analyse de contenu sera décrite de façon plus détaillée dans la section concernant l'analyse des données.

À partir du texte de Roy (dans Gauthier, 2003), nous définissons l'étude de cas comme: « Une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionnés de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes [...] ainsi, on s'intéressera aux composantes qui forment le cas, y compris son contexte immédiat, son histoire et ses différentes dimensions ». (p.166).

Selon Gauthier (2003), la présente étude de cas serait de type suggestif. Suivant cette approche, un cas exemplaire est sélectionné pour étudier ou illustrer un phénomène qui demeure : « Diffus ou à l'état embryonnaire ». (p.166). Gauthier ajoute : « L'étude de cas suggestifs peut aussi alimenter des théories générales en s'appuyant sur des exemples particulièrement révélateurs qui expriment une réalité plus diffuse ou difficilement mesurable ailleurs ». (p.166). Ce qui concorde avec le présent mémoire, notre étude de cas pouvant servir dans une perspective de bonification d'un dispositif

d'analyse existant en participation publique, soit le Cadre de référence en participation publique proposé par Thibault et al. (2000). Nous pouvons d'ailleurs en repérer les forces et les insuffisances, s'il y a lieu, puisque l'élaboration actuelle d'une politique, en développement social, est une occasion inestimable d'appliquer le modèle proposé et d'analyser une expérience concrète de participation publique. Notre désir est donc, d'une part la description d'une situation nouvelle; soit l'analyse particulière du processus de la participation publique lors de l'élaboration de la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières à partir d'un dispositif d'analyse de la participation publique. D'autre part, l'analyse critique du modèle qui s'effectue en l'appliquant empiriquement pour en éprouver les forces et les limites.

Voilà donc l'unité d'analyse de la présente étude de cas. La puissance explicative de cette stratégie repose sur la cohérence de la structure des relations entre les composantes du cas. (Contandriopoulos, 1990, p.37).

Comme le projet ayant cours à la Ville de Trois-Rivières concerne la formulation d'une politique, nous avons cru bon de nous intéresser sommairement au contenu de cette politique. Est-il représentatif des idées et des intérêts des citoyen(ne)s ?

*Menace à la validité interne et externe de la structure de preuve*

Sur le plan de la validité interne, Gauthier (2003) mentionne que l'étude de cas s'appuie sur des informations partielles qui ne représentent pas toute la réalité du cas réel, la chercheuse pouvant prendre trop de liberté et introduire des biais dans les résultats. La réalité serait alors déformée ou mal représentée. (p.168). Gauthier mentionne d'autre part que le cas n'est pas représentatif de l'ensemble, donc déficient sur le plan de la validité externe. La force de l'étude de cas se situe au niveau de l'exploration de phénomènes nouveaux ou négligés, ce qui est tout à fait l'objet de la présente recherche. Toujours selon Gauthier, on reconnaît la valeur de l'étude de cas pour les recherches de type exploratoire. (p.168). Contandriopoulos (1990) est plus explicite quant à la validité interne de la recherche synthétique qui repose : « Sur la capacité d'une étude de mettre à l'épreuve, de façon simultanée, un ensemble de relations composant un modèle théorique ». (p.42).

Plus précisément, dans l'analyse de cas, on apprécie : « La qualité, la complexité et l'exhaustivité de l'articulation théorique sur laquelle s'appuie l'étude [ainsi que] l'adéquation entre le mode d'analyse choisi et le modèle théorique à mettre à l'épreuve ». (Contandriopoulos, 1990, p.42). Une source importante de validité interne de cette étude découle donc de sa capacité à « tester » les implications d'un modèle théorique existant (Contandriopoulos 1990, p.42). L'utilisation et la mise à l'épreuve d'un modèle, celui du Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000), minimise le risque de biais, donc d'éléments non contrôlés.

La validité interne est donc forte au niveau des détails, de l'approfondissement et de la description d'un phénomène, ainsi que de par l'utilisation d'un modèle théorique existant.

En ce qui a trait à la validité externe, celle-ci est faible car le cas est non généralisable à l'ensemble de la population. Par contre, nous croyons que la bonification ainsi que la synthèse d'un dispositif d'analyse de la participation publique peut être transférable à une autre expérience participative.

À l'aide de l'étude cas, nous espérons donc mettre en relation les enjeux liés à la pratique de la participation publique dans la formation de la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières.

### *Population à l'étude*

La population totale de l'étude comprend toutes les personnes qui ont participé à la consultation publique menée par la Ville de Trois-Rivières dans le cadre de l'élaboration de sa politique en développement social à part les services municipaux et paramunicipaux de la Ville. Il s'agit des milieux communautaire, associatif, syndical, éducatif, de l'emploi, de la santé et du secteur bénévole ainsi que des citoyen(ne)s de la population en général qui ont désiré exprimer leurs demandes et suggestions. Ce sont trente-quatre organismes du milieu qui ont remis un mémoire de réflexions sur ce que devrait être une politique en développement social (Appendice B). Lors de deux forums consultatifs qui ont eu lieu les 12 et 18 septembre 2004, cent trente personnes étaient présentes la première journée dans le forum dédié aux membres d'organisations et ayant préalablement remis un document de réflexion. Notons que toute autre personne qui désire s'y présenter est la bienvenue. Quatre-vingt dix personnes participent la deuxième journée dans le forum de consultation et d'information publique des citoyen(ne)s de la population en général. Lors de notre démarche de recherche, nous assistons à ces deux journées consultatives où nous notons systématiquement les commentaires et les questions émises par les citoyen(ne)s.

Notre analyse de la participation s'étend de l'Étape 8 à l'Étape 12 du plan d'action de la Ville de Trois-Rivières (Tableau I), soit à partir de l'analyse des documents de réflexions remis par les organismes communautaires jusqu'au lancement public de la politique qui s'est tenu le 28 septembre 2005.

Ce sont les documents de réflexion sur le développement social, ainsi que les forums consultatifs qui ont mené à synthétiser les orientations et les objectifs de la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières, ce que nous désirons vérifier. Cette consultation s'est tenue du mois d'avril au mois de juin 2004. La liste des organismes qui ont remis un document de réflexion se retrouve à l'Appendice B du présent travail. Par souci de confidentialité, la responsable de la politique en développement social a préféré que nous contactions ces organismes pour qu'ils prennent la décision de nous remettre ou non leur manuscrit. Suite à une demande de notre part, dix-sept de ces trente-quatre organismes nous ont acheminé leur document pour les fins de l'analyse. Comme un organisme nous a remis deux documents distincts, nous obtenons un total de dix-huit documents. La section Références de ce travail dresse la liste complète de cette documentation. Le Tableau III présente la répartition de tous les documents de réflexions remis à la Ville de Trois-Rivières selon leur secteur d'intervention. Le Tableau IV montre la même répartition mais cette fois-ci à partir des dix-huit documents en notre possession. Nous y remarquons une représentativité importante de la totalité des organisations ayant remis un document. Malheureusement, aucune des trois institutions publiques et gouvernementales ne nous a acheminé son document. Nous croyons malgré tout qu'un corpus d'analyse de dix-huit documents est amplement suffisant pour

connaître la représentativité ou non, dans la politique en développement social, des idées et commentaires contenus dans les mémoires.

Tableau III

Répartition des documents de réflexion soumis à la Ville de Trois-Rivières  
selon le secteur d'intervention

Organisations	Nombre de documents
Organismes communautaires	16
Institutions publiques et gouvernementales (santé, éducation, emploi)	3
Associations (étudiantes, paroisse, consortium)	6
Entreprises d'économie sociale	2
Développement économique communautaire	1
Loisirs	2
Mouvement des femmes	2
Revitalisation urbaine	2
<b>Total</b>	<b>34</b>

Tableau IV

Répartition du corpus d'analyse des documents de réflexion soumis à la Ville de Trois-  
Rivières selon le secteur d'intervention

Organisations	Nombre de documents
Organismes communautaires	10
Institutions publiques et gouvernementales (santé, éducation, emploi)	0
Associations (étudiantes, paroisse, consortium)	2
Entreprises d'économie sociale	1
Développement économique communautaire	1
Loisirs	1
Mouvement des femmes	2
Revitalisation urbaine	1
<b>Total</b>	<b>18</b>



### *Opérationnalisation des concepts aux indicateurs*

Le Tableau V expose le Cadre de référence en participation publique proposé par Thibault, Lequin, Tremblay et al. (2000) qui contient deux principales dimensions, ou catégories d'indicateurs de réussites de la participation publique. Il s'agit de repères et des balises que nous avons divisés en sous-dimensions. Ces sous-dimensions se subdivisent à leur tour en catégories d'où résultent des définitions que nous traduisons par des indicateurs spécifiques, le plus souvent sous la forme de questions. Dans cette étude de cas, il s'agit de l'étude d'interrelations entre des idées. Ce sont les définitions des thèmes contenus dans chacune des dimensions explicitées par les auteur(e)s du cadre qui nous servent d'indicateurs de la participation publique.

Cette opérationnalisation du Cadre de référence s'est élaborée à partir du contenu du texte de Thibault et al. (2000). Pour définir les différentes dimensions et sous-dimensions, nous avons en règle générale utilisé les titres et les sous-titres mentionnés dans leur document car ceux-ci témoignaient effectivement du contenu des diverses sections. Les indicateurs, généralement traduits sous la forme de questions ont eux aussi découlés directement des éléments mentionnés dans le texte de Thibault et al. (2000).

Tableau V

Grille d'analyse : opérationnalisation du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000)

Dimensions	Sous-dimensions	Catégories	Indicateurs
1. Repères	1.1 Les pratiques démocratiques	1.1.1 Participation électorale	Encadré par une loi
		1.1.2 Participation militante	Encadré par les citoyen(ne)s dans le respect des lois
		1.1.3 Participation publique	Encadré formellement par ceux et celles qui ont le mandat de décider par résolution, règlement ou loi.
	1.2 Les modalités de participation	1.1.3	a) Le système démocratique : relations entre les citoyen(ne)s et ceux(celles) à qui le pouvoir a été confié ?
			b) L'étendue du pouvoir : plus ou moins étendu ?
			c) Les règles
			d) L'initiative : généralement initiée par la personne qui décide
		1.2.1 Participation sans pouvoir	Communication-marketing, sondage
		1.2.2 Pouvoir d'influence	Information, consultation et plainte
		1.2.3 Pouvoir partagé	Délégation, partenariat

## Grille d'analyse : opérationnalisation du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000) (suite)

Dimensions	Sous-dimensions	Catégories	Indicateurs
2. Balises	2.1 Les valeurs gouvernant la participation publique	2.1.1 Valeurs démocratiques fondamentales	2.1.1 a) Pouvoir du peuple et non de quelque un(e)s ? 2.1.1 b) Débat public autonome ? 2.1.1 c) Liberté d'expression ? 2.1.1 d) Accessibilité à la parole ?
		2.1.2 Valeurs de bien commun	2.1.2 a) Recherche du bien commun et non d'individus, résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun ? 2.1.2 b) Questions et objets référant au bien commun ? 2.1.2 c) Participation publique comme geste d'identification à sa communauté ?
	2.2 Les attitudes envers la participation publique	2.2.1 Attitudes envers le processus	2.2.1 a) La participation respecte la culture du milieu dans sa façon de s'approprier les valeurs de démocratie ? 2.2.1 b) La participation est mise à jour et adaptée à la communauté ?
		2.2.2 Attitudes relationnelles	2.2.2 a) Relations de confiance entre les participant(e)s ? 2.2.2 b) Esprit de coopération dans les interactions ? 2.2.2 c) La personne qui décide joue un rôle de collaborateur(trice), de régulateur(trice), de catalyseur(e) et d'agent(e) de cohésion ? 2.2.2 d) La personne qui, comme initiateur(trice) du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité ? 2.2.2 e) Le(la) citoyen(ne) se perçoit comme partenaire ? Coresponsable de son résultat pour la collectivité ? 2.2.2 f) Le(la) citoyen(ne) présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit ? 2.2.2 g) L'accessibilité de tou(te)s aux compétences ? Elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptés aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

## Grille d'analyse : opérationnalisation du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000) (suite)

Dimensions	Sous-dimensions	Catégories	Indicateurs
2. Balises	2.3 Les conditions pratiques de la participation publique	2.3.1 Partage de pouvoir	2.3.1 a) Une décision est à venir ? 2.3.1 b) La personne qui initie la participation est habilitée à décider ? 2.3.1 c) La personne qui décide accepte d'être influencée, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte ?
		2.3.2 Consensus sur les règles et le déroulement	2.3.2 a) Les règles et le processus de la participation sont clairs, connus et convenus ?
		2.3.3 Accessibilité	2.3.3 a) Présence d'une phase d'information et de questionnement sur les objets de la participation ? 2.3.3 b) Le processus est accessible à tous (accessibilité physique, intellectuelle, psychosociale et support financier) ?
		2.3.4 Interface entre les participant(e)s	2.3.4 a) Le débat est public et fondé sur le bien commun ?
		2.3.5 Conditions de crédibilité	2.3.5 a) Les citoyen(ne)s sont ou se sentent touché(e)s par la question, donc objets de participation significatifs ? Sinon, nécessité d'une campagne de sensibilisation. 2.3.5 b) La participation a lieu au moment opportun ? La participation fait appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques 2.3.5 c) <i>La pratique et les résultats sont crédibles ?</i>

### *Collecte de données*

L'étude de cas ne constitue pas vraiment une méthode de recherche en soi, il s'agit plutôt d'une approche de recherche. Gauthier (2003) mentionne à ce propos «On dira plutôt que l'étude de cas est une approche ou une stratégie de recherche qui peut faire appel à plusieurs méthodes, dont l'observation participante, l'entrevue semi-dirigée et le questionnaire écrit». (p.172). Afin de réduire les biais, il nomme deux stratégies de recherche clés (p.177-178) :

- Multiplier les sources de mesures pour trianguler les données afin de combler les lacunes ou les biais de chacune des méthodes ou sources d'observation (entrevues, études de statistiques, revue de presse, etc.) pour « asseoir » les observations sur des bases plus solides. La triangulation peut se faire de l'intérieur en appliquant une même méthode (comme l'entrevue ou l'analyse de contenu) sur des populations très différentes sur le plan du positionnement face au problème qui intéresse le(la) chercheur(euse).
- Tenir un journal de bord détaillé qui contient les notes générales, les difficultés rencontrées sur le terrain, les réflexions personnelles, les ébauches d'explication, les descriptions globales et les questions que le(la) chercheur(euse) se pose au fur et à mesure des travaux.

Comme méthode de collecte des données, nous avons opté pour l'observation participante qui se sert de l'observation directe, mais de façon beaucoup plus large. Cette technique a été utilisée dans la présente étude, lors des deux consultations publiques du 12 et 18 novembre 2004.

Selon Gauthier (2000), l'observation participante est employée activement pour permettre une appréhension de la situation se voulant plus complète, plus éclairée et significative. Cette approche rassemble non seulement la collecte de données par observation « pure », mais aussi une série d'approches complémentaires (collecte documentaire, échanges ou entrevues avec les participant(e)s) permettant de mieux décrire le sens des actes et événements observés. L'observation participante peut être définie comme étant : « L'enregistrement des actions perceptibles dans leur contexte naturel ». (Gauthier, 2000, p.244). Il s'agit d'« Être là, pour fins d'analyse ».

Nous avons utilisé diverses sources d'information et notre échantillon s'est élaboré par choix raisonné. Des sources telles que :

1. Des documents écrits comme des articles de presse et des documents produits par la Ville de Trois-Rivières, il s'agit d'un plan d'action, du résumé d'une conférence, d'un bilan, d'articles de presse, etc. (Contandopoulos, 1990 p.70) ;
2. L'information fournie par les sujets. (Contandopoulos, 1990 p.73). Ici, il est question de deux entrevues libres avec guide d'entretien avec une informatrice clé, soit la

responsable de la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières. Nous effectuons de plus trois entretiens téléphoniques avec la responsable du développement social qui lui succède suite à l'adoption de la politique. Nous ajoutons à cette information fournie par les sujets, dix-huit documents de réflexions qui servent à formuler le cadre de référence de la politique (Voir les Références);

3. L'observation directe, qui ne peut s'appliquer qu'à une situation sociale délimitée dans l'espace et dans le temps. (Gauthier, 2000, p. 243). Cette observation a eu lieu les 12 et 18 novembre 2004 lors de forums de consultation publique initiés par la Ville de Trois-Rivières. Pour se faire, nous avons utilisé un journal de bord (Appendice F), noté les propos tenus et relevé systématiquement les questions et les commentaires des participant(e)s qui ont pris(e) la parole publiquement pour lors des forums de consultation.

#### *Journal de bord*

Pour mener à terme une étude de cas, nous avons cru bon d'utiliser un journal de bord. À ce propos, Roy (dans Gauthier, 2003) insiste sur la nécessité d'établir un plan de recherche (p.175) et d'élaborer une structure unique pour le recueil des données. (p.179). Deslauriers (1990) propose le journal de bord comme méthode de collecte de données qualitative. Le contenu de ce journal de bord est composé de notes méthodologiques, de notes théoriques et de notes descriptives.

En plus des notes méthodologiques, de notes théoriques et de notes descriptives, nous avons ajouté les cinq données d'observation tels que décrit par Mayer (2000) soit : les actions, les groupes sociaux, les dispositifs matériels, le point de vue des participantes, la situation de l'observatrice. Mayer (2000), qui traite de l'observation participante mentionne que l'observation directe est une méthodique qui implique d'abord la fabrication d'une grille d'observation formalisée et ensuite, l'enregistrement systématique de toutes les données, ce que nous avons fait.

Tel que recommandé par Gauthier (2003), nous avons transféré les informations recueillies dans un support unique, une sorte de base de données qualitative renfermant le résultat de toutes les sources. « Les informations résumées et transformées en format uniforme peuvent alors être facilement croisées et comparées pour dégager des tendances et des contradictions ». ( p.179).

Ce journal de bord présenté à l'Appendice F a été utilisé tel quel lors des consultations publiques du 12 et 18 novembre 2004. La section « notes théoriques », où il est question de donner un sens aux données a été considérée plus tard lors de l'analyse des données.



### *Analyse des données*

La présente recherche s'inscrit dans une démarche d'analyse qualitative. Comme il est précisé dans le volume de Mayer (2000), il n'y a aucune règle concernant la taille de l'échantillon dans une recherche qualitative. « On a un échantillon suffisamment grand lorsque la poursuite de la collecte des données n'apprend plus rien au chercheur. » (p.87). Ce principe est connu sous le nom de saturation. On cherche à diversifier les cas de manière à inclure la plus grande variété possible, indépendamment de leur fréquence statistique. Nous avons multiplié nos sources de données jusqu'à atteindre une saturation des données. D'autres concepts comme la répétition et la redondance renvoient à l'idée de saturation. La saturation est atteinte lorsque la chercheuse : « Constate une redondance dans les propos des personnes qu'[elle] interroge ou dans le matériel dont [elle] prend connaissance. » (Mayer (2000, p.88). Elle constate qu'il est impossible de déterminer à l'avance le nombre de personnes devant être rencontrées ou le nombre de documents à analyser.

Nous débutons notre analyse par la rencontre de la responsable de la politique en développement social ainsi que par l'observation des deux forums de consultation publique des 12 et 18 novembre. Cent trente personnes des services municipaux et par-municipaux de la Ville, des milieux communautaire, associatif, syndical, éducatif, de l'emploi, de la santé et du secteur bénévole ainsi que des citoyen(ne)s de la population en général étaient présents la première journée. Quatre-vingt dix personnes ont participé à la deuxième journée au forum de consultation et d'information publique des

citoyen(ne)s de la population en général. Suite aux forums, nous rencontrons de nouveau la responsable. Nous ajoutons ensuite à notre analyse des documents de la Ville de Trois-Rivières concernant la démarche en développement social, les dix-huit mémoires de réflexion sur le développement social des organismes (remis à la Ville préalablement aux forums), un bilan et des articles de presse. Cette documentation s'est construite à partir de ce que nous avons obtenu comme information, mais aussi selon un processus inductif jusqu'à saturation des données. La liste complète de ces documents se trouve dans la section des Références. Suite à l'adoption de la politique, nous discutons au téléphone à trois reprises avec la nouvelle responsable du développement social de la Ville de Trois-Rivières.

Pour nous permettre l'étude des données recueillies, nous utilisons l'analyse de contenu présentée par Mucchielli (2004), soit l'analyse par théorisation ancrée. L'auteur mentionne qu'il n'est pas nécessaire pour cette démarche d'analyse d'en arriver à la construction d'une théorie en tant que tel. Selon lui, un travail de mise en relation des données peut permettre une compréhension nouvelle de l'objet d'étude et donner un sens à l'événement analysé.

« Théoriser, ce n'est donc pas uniquement, à strictement parler, produire une théorie, c'est, déjà, amener des phénomènes à une compréhension nouvelle, insérer des événements dans un contexte explicatif, lier dans un schémas englobant les acteurs, interactions et processus à l'œuvre dans une situation éducative, organisationnelle, sociale, etc. ». (Mucchielli, 2004, p.215).

Selon la méthode par théorisation ancrée, quelque soit l'ampleur de l'activité de théorisation, elle doit être « fixée » à l'aide de données terrain. « Le produit doit toujours

être ancré (grounded) dans les données empiriques ». (Mucchielli, 2004, p.215). Mucchielli ajoute que l'analyse qualitative de théorisation ne parvient que progressivement à la conceptualisation de son objet, par le jeu d'approximations successives.

Pour une meilleure compréhension de cette méthode, nous avons utilisé l'ouvrage de Paillé et Mucchielli (2003) qui traite de façon détaillée des procédures à mettre en oeuvre pour réaliser l'analyse qualitative par théorisation ancrée. Quelques opérations caractérisent cette analyse, il s'agit de : l'analyse thématique; la catégorisation; la mise en relation et la théorisation. Il est aussi possible de pousser l'analyse par une modélisation des phénomènes observés, ce que nous n'avons pas effectué dans le cadre de ce travail de recherche.

### *L'analyse thématique*

L'analyse thématique a deux fonctions principales : une fonction de repérage et une fonction de documentation.

La première fonction concerne le travail de saisie de l'ensemble des thèmes d'un corpus. La tâche est de relever tous les thèmes pertinents, en lien avec les objectifs de la recherche à l'intérieur du matériau à l'étude.

La deuxième fonction va plus loin et concerne la capacité de documenter l'importance de certains thèmes au sein de l'ensemble thématique, donc de relever des récurrences, des regroupements, etc. (Paillé, Mucchielli, 2003, p.124).

Bien entendu, comme nous avons utilisé une méthode d'analyse existante, soit le Cadre de références en participation publique (2000), nous avons, en quelque sorte, intentionnellement influencé la thématisation. En effet, les thèmes de départ de l'étude ont découlé directement des indicateurs de réussite de la participation publique du dispositif d'analyse de Thibault et al. (2000) présenté au Tableau V. Nous avons tenté sans succès d'ajouter d'autres thèmes à ceux de Thibault et al. (2000) et gardé « l'œil ouvert » lorsque certains éléments prépondérants en lien avec l'objet d'étude étaient recensés.

Pour structurer le contenu de l'information recueillie et être en présence d'une synthèse thématique (ou codification) complète, nous avons donc déjà, comme le suggère les auteurs (Paillé, Mucchielli, 2003, p.139) une représentation synthétique et structurée des thèmes. Il s'agit de notre grille d'analyse de la participation (Tableau V). Cet « arbre thématique », les auteurs le divise selon des thèmes principaux, détaillés par

des thèmes subsidiaires et par des sous thèmes parfois placés eux-mêmes sous des rubriques générales. Cette façon de synthétiser le contenu ressemble en tout point à notre grille d'analyse, même si nous utilisons des termes différents pour séparer les différentes sections. Lors de l'étude, cette grille d'analyse n'a pas été considérée de façon statique, puisque nous désirions, en plus de l'analyse de la participation publique lors de l'élaboration de la politique, bonifier et commenter le dispositif d'analyse utilisé. Paillé et Mucchielli (2003) suggèrent d'insérer à la suite de ces éléments une quatrième colonne incluant les extraits du verbatim les plus éloquents (p.139), ce que nous avons fait. Comme exemple de notre analyse, une feuille tirée de notre document de travail est présenté à l'Appendice G.

### *La catégorisation*

Selon Paillé et Mucchielli (2003), on peut définir la catégorisation comme une production textuelle se présentant sous la forme d'une brève expression et permettant de dénommer un phénomène perceptible à travers une lecture conceptuelle d'un matériau de recherche.

Une catégorie désigne donc directement un phénomène et permet l'analyse. Elle va au-delà du thème qui désigne le contenu pour en faire ressortir la signification. [...] Dans la mesure où la catégorie « fait sens » [...] elle a les propriétés synthétique, dénominatives et explicatives d'un concept. Le travail de catégorisation s'apparente ainsi au travail de construction de concepts lié à tout effort de théorisation. (p.149).

Comme il en a été question pour l'analyse thématique, la catégorisation provient directement des indicateurs du cadre d'analyse utilisé (Thibault et al., 2000). Les auteur(e)s ont déjà synthétisé, dénommé et expliqué les concepts liés à leur cadre de référence en participation publique.

### *La mise en relation et la théorisation*

À propos de la mise en relation et la théorisation, Paillé et Muchielli (2003) mentionnent que ce travail d'analyse va chercher à donner un sens à l'expérience, l'éclairer.

Une part importante du travail d'analyse qualitative consiste essentiellement à fournir un contexte à une information de manière à l'illuminer, c'est-à-dire à lui donner une signification, à nous éclairer sur son sens.

Le travail de mise en relation va viser [...] à documenter des liens, à compléter l'examen vertical du corpus par une analyse transversale, à déceler, dégager, expliciter le motif derrière la forme, bref à reconstruire l'événement, l'expérience, la trajectoire. (Paillé et Muchielli, 2003, p.184).

Voilà où se situe principalement notre travail de recherche. À partir des textes analysés, la catégorie se développe, les concepts sont mis en relation. Il s'agit selon Paillé et Muchielli « d'articuler les divers contextes ». Quand à la théorisation, il s'agit de pousser un peu plus loin l'objet d'étude pour en faire ressortir les phénomènes émergents. Les auteurs présentent le travail de théorisation de la façon suivante :

Le travail de théorisation peut se poursuivre au-delà de cette mise en relation par une série de resserrements analytiques et d'efforts d'intégration argumentative. Enfin, pour l'analyste souhaitant poursuivre son travail analytique, la

modélisation des phénomènes émergents permet d'accéder à un niveau très élevé de théorisation. (Paillé, Mucchielli, 2003, p.181).

Par sa théorisation, le chercheur va prendre la parole et proposer une compréhension, [...] résultat d'un long et patient travail d'écoute, d'annotations, d'écriture et de synthèses. (p.189).

Ce travail de resserrement analytique se termine par l'intégration argumentative : la synthèse. « Elle participe de l'apparition des formes, de l'émergence du sens global, de la matérialisation de la construction théorisante ». (Paillé, Mucchielli, 2003, p.192). Mucchielli notera cependant qu'il est possible, pour sa propre démarche, de ne retenir que les premières opérations. « La codification, la catégorisation et la mise en relation [pouvant] à elles seules mener l'analyse d'un corpus de données à un niveau analytique très intéressant et suffisamment éloquent, dépendamment des objectifs visés ». (2004, p.220). Pour notre part, la mise en relation des informations recueillies nous a semblé suffisante pour répondre aux objectifs de ce travail de recherche.

Mentionnons que la théorisation (tout comme la mise en relation) s'effectue suite à plusieurs niveaux d'analyse et d'intégration des concepts. Elle se construit tout au long de l'analyse, au cours des « niveaux de lecture synthétiques ». C'est donc un effort de lien, d'intégration. Comme le mentionne Paillé et Mucchielli (2003), la théorisation ressemble : « À un puzzle que l'on découvre progressivement ». (p.192).

Dans le cadre de ce mémoire, nous ne pouvons affirmer avoir « théorisé » entièrement l'objet d'étude comme l'entendent les auteurs, mais un effort certain a été

fait pour proposer une compréhension de la participation publique lors de l'élaboration de la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières.

Nous sommes à même de croire que cette méthode d'analyse, l'analyse qualitative de contenu par théorisation ancrée, nous a permise d'apporter un éclairage nouveau quant à réussite ou non de la participation publique lors de l'élaboration de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. Mais avant tout, cette méthode nous a permise d'utiliser et de mettre à l'épreuve le Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000).

Notons cependant que l'analyse de contenu, comme toute autre technique, possède certaines faiblesses. Par exemple : « Une analyse de contenu ne permettra jamais de restituer toutes les significations possibles d'un matériel; elle implique nécessairement un choix que l'instrument d'analyse adopté ne fait que traduire ». (Roy dans Gauthier 2003, p.168). Cet état de fait est bien réel, cependant nous croyons que le fait d'utiliser un dispositif d'analyse existant, qui est le Cadre de référence de la participation publique (Thibault et al., 2000), comme point de départ de la catégorisation réduit les biais de la part de la chercheuse. Autre limite de l'analyse de contenu; il s'agit d'une citation retenue par Roy (dans Gauthier, 2003) : « [Nadeau, 1987, p.348] note en outre un problème de fiabilité relié au processus de codage et au système de catégories déficient; enfin, on relève un problème de validité relié à l'absence de procédés de validation ». Par contre, ce biais concernant le manque de fiabilité de la codification a été



considérablement réduit dans notre cas puisque nous utilisons une catégorisation déjà existante.

L'analyse de contenu possède aussi ses avantages puisqu'elle est tout à fait appropriée lors de l'analyse de matériaux « non structurés ». Comme le mentionne Roy (dans Gauthier, 2003), elle permet une richesse de l'interprétation.

## **Présentation et analyse des résultats**

Cette section qui concerne la présentation et l'analyse des résultats s'effectue en deux temps. La principale analyse, soit le cœur de ce travail de recherche, provient de l'utilisation du dispositif d'analyse de Thibault et al. (2000). Même si notre priorité d'analyse porte sur la réussite ou non du processus participatif de la démarche, nous avons désiré savoir si la Politique municipale de développement social adoptée par la Ville de Trois-Rivières découle effectivement des consultations publiques. De par une brève analyse descriptive de l'évolution du contenu de plusieurs textes ayant menés à son adoption, nous croyons pouvoir déterminer si celle-ci est démocratique, donc si elle est le reflet des idées et suggestions des citoyen(ne)s. Nous présentons en premier lieu cette brève analyse de contenu de la politique pour terminer par une analyse plus dense du processus participatif ayant mené à l'adoption de cette Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières.

*Analyse de contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de  
Trois-Rivières*

Rappelons-nous que la politique municipale a comme objectif général : « D'établir les principales orientations de la Ville en terme de développement social pour l'ensemble des services municipaux et para-municipaux, en lien avec les partenaires du milieu et la population. » (Ville de Trois-Rivières, document préparatoire au forum, 2004, p.5).

Lors de l'élaboration de sa politique municipale de développement social, la Ville de Trois-Rivières tient-elle réellement compte des commentaires et des suggestions des citoyens(ne)s lors de son processus consultatif ? La politique reflète-t-elle des documents de réflexions remis par les organisations concernées par le développement social ? Ce faisant, le contenu de la politique est-il démocratique ? Voilà ce que nous désirons connaître dans cette première analyse de la participation. Pour se faire, nous considérons dans l'ordre le contenu des documents suivants:

- Le guide préparatoire pour la rédaction d'un document de réflexion. (Ville de Trois-Rivières, 2004);
- Les dix-huit documents de réflexion que les organismes nous ont fait parvenir. (Présentés à la section Références);
- Le document préparatoire au forum de consultation du 12 novembre. (Ville de Trois-Rivières, 2004);

- Le verbatim du Forum de consultation publique en développement social de la Ville de Trois-Rivières du 12 novembre 2004. (Ville de Trois-Rivières, 2004);
- Le verbatim du Forum de consultation publique en développement social de la Ville de Trois-Rivières du 18 novembre 2004. (Ville de Trois-Rivières, 2004);
- La Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. (Ville de Trois-Rivières, 2005).

Lors de notre analyse, nous tenons compte de l'évolution des quatre premiers éléments sur cinq du contenu de la politique qui sont les suivants :

1. La définition du développement social;
2. La mission de la politique;
3. Les valeurs de la politique;
4. Les principes de la politique;
5. Les axes d'interventions de la politique.

Les axes d'interventions de la politique municipale de développement social (le point 5), ne sont pas pris en compte, ce qui aurait alourdi considérablement notre travail de recherche. La Ville de Trois-Rivières décrit ces axes d'interventions en tant « qu'engagements » et en tant « qu'intentions » pour les services municipaux de la Ville. De plus, tout ce qui concerne les actions plus concrètes de la Ville, relevant du plan d'action de la Ville et non de la politique elle-même, n'a pas été considéré.

*Synthèse des documents de réflexion*

Le comité consultatif de la Ville de Trois-Rivières réalise deux types de consultations pour élaborer la politique. L'une concerne les services municipaux et para-municipaux de la Ville et l'autre, les propositions et les réflexions des « partenaires » du milieu. Il s'agit des citoyen(ne)s membres d'organisations concerné(e)s par le développement social ainsi que des citoyen(ne)s de la population en général. Nous nous intéressons seulement à la consultation concernant les partenaires du milieu et les citoyen(ne)s.

En avril 2004, la Ville de Trois-Rivières lance un appel aux organisations du milieu concernées par le développement social. Elle invite cent cinquante organismes trifluviens à remettre un document de réflexion à propos de la future politique municipale de développement social. Comme point de départ, la responsable de la politique nous mentionne que le comité consultatif (voir Appendice A) met de l'avant la définition du développement social qui fait consensus au Québec. Les définitions des principes directeurs, des axes d'interventions et de valeurs présentées à l'Appendice C proviennent de dictionnaires sociaux des animateur(trice)s communautaires<sup>2</sup>. La consultation porte au départ sur ces éléments précisés par la Ville (Tableau II) pour en venir à élaborer un cadre de référence conceptuel en développement social, soit la politique, spécifique à la Ville de Trois-Rivières.

---

<sup>2</sup> Voir à ce sujet : [www.csbe.gouv.qc.ca](http://www.csbe.gouv.qc.ca) et [www.ccsd.ca](http://www.ccsd.ca).

Pour l'analyse de l'information recueillie, le comité de travail de la Ville utilise une grille d'analyse « maison » comportant les éléments de contenu de la politique. La responsable du développement social nous fait part qu'à partir des documents de réflexions remis par les citoyen(ne)s membres d'organismes, le comité compile les données en termes de pourcentages.

Dans son document préparatoire au forum de consultation du 12 novembre (Trois-Rivières, 2004), la Ville trace un court bilan de la participation lors de la consultation publique sous forme de documents de réflexion.

Dans le cadre de la démarche d'élaboration d'une politique municipale en développement social pour la Ville de Trois-Rivières, nous avons lancé en avril dernier une consultation publique. Près de 150 organisations (du milieu communautaire, associatif, syndical, économique, institutionnel, etc.) ont été invitées à y participer. Nous avons alors reçu 34 documents de réflexions, représentant environ une centaine d'organisations. (p.3).

Après la lecture des dix-huit documents de réflexion en notre possession, nous obtenons les mêmes observations que la Ville : « Nous avons constaté différentes tendances d'opinions et de préoccupations. De façon unanime, les organisations participantes ont signifié leur accord en ce qui concerne la définition du développement social, les valeurs, les principes et les orientations proposées par le comité consultatif. » (Ville de Trois-Rivières, document préparatoire au forum, 2004, p.12).

En effet, aucune organisation ne se dit en désaccord avec les éléments de base soumis à la consultation par la Ville. Elles mentionnent plutôt leur accord et leur contentement.

La plupart des groupes procèdent de la même façon. À partir des éléments de contenu soumis par la Ville, ils choisissent les éléments touchant leur champs d'actions, ou préférentiellement leur clientèle et tentent de bonifier, d'expliquer ou de raffiner les définitions de départ. Les préoccupations de ces organismes sont en général spécifiques aux champs d'interventions du groupe en question. Par exemple, *Le Comité logement* traite du développement social par le biais d'habitations locatives, tandis que *La maison Connivence*, parlera plutôt de violence conjugale. Bien que plusieurs organisations optent plutôt pour une vision plus large du développement social, préoccupées par le bien commun de toute la communauté, les propositions sont souvent corporatistes, vues sous l'angle spécifique des préoccupations de l'organisme. Quand au contenu de la consultation, nous remarquons une certaine évolution liée aux commentaires présents dans les documents de réflexions.

En juxtaposant les éléments de contenu du guide préparatoire à la rédaction d'un document de réflexion (Trois-Rivières, 2004) aux dix-huit énoncés du cadre de référence soumis lors des forums de consultations (Trois-Rivières, 2004), il nous est aisé d'y voir le reflet des documents de réflexion soumis par les partenaires du milieu. Plusieurs idées et propositions sont considérées dans le contenu du cadre de référence de la politique. Les principes, les valeurs ainsi que les axes d'intervention devant guider le cadre de référence de la politique en développement social évoluent. Certains concepts sont dégagés, des regroupements sont faits. Examinons par exemple l'élément « Les valeurs » dans le guide préparatoire à l'écriture d'un document de réflexion (2004), les valeurs nommées sont : l'égalité, l'équité et la justice sociale. (p.10). Suite à l'analyse



des documents de réflexion effectués par la Ville de Trois-Rivières, dans le document préparatoire au forum consultatif (2004) « Les valeurs » évoluent comme suit :

### **Valeurs**

Équité: Inclut la notion d'égalité et de justice sociale

Intégrité: Inclut les éléments suivants: transparence, respect, tolérance, ouverture, démocratie

Entraide: Inclut la solidarité sociale et la participation citoyenne. (p.13).

Selon notre analyse de contenu, ces changements proviennent effectivement des documents de réflexion. Même si nous n'avons pas quantifié en pourcentage le contenu des documents de réflexion, nous retrouvons ces mêmes éléments. Il en est de même pour les principes et les axes d'intervention qui proviennent du contenu de la première consultation. Les préoccupations spécifiques au niveau des actions à entreprendre par la Ville en développement social n'y sont pas présentes encore. Elles pourront se retrouver dans le plan d'action de la Ville, qui concerne les actions et les moyens que la Ville souhaite accomplir en développement social, l'étape suivant l'adoption de la politique.

### *Synthèse des deux forums consultatifs*

Les deux forums de consultations sont élaborés de façon à recevoir l'opinion du milieu par rapport au cadre de référence (qui découle des documents de réflexion) orientant la politique.

Pour se faire, lors du forum citoyen des organisations du 12 novembre 2004, dix-huit énoncés du cadre de référence sont soumis au vote selon une échelle de contentement (de 1 à 4 et possibilité d'abstention). Des énoncés sont constitués des éléments suivants : une définition, une mission, quatre valeurs, trois principes et neuf axes d'interventions. Avant de voter, les participant(e) peuvent demander des éclaircissements ou énoncer des commentaires à chacun des énoncés. Lors de notre observation du forum, nous avons consigné par écrit la totalité de ces prises de parole pour les fins de l'analyse. Mentionnons qu'il est aussi possible pour les participant(e)s lors du forum de transmettre des modifications aux propositions par écrit sur un document remis à cette fin. Nous n'avons pas analysé ces propositions de modifications soumises, ne les ayant pas en notre possession.

Pour connaître l'apport de la société civile dans le contenu de la politique, nous avons étudié le contenu des éléments proposés pour le cadre de référence en développement social lors des forums consultatifs (définition, mission, valeurs et principes) en y ajoutant l'information que nous avons recueillie lors des forums de consultation pour ensuite les relier à la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-

Rivières (2005) présentée à l'Appendice D. Pour se faire, tous les commentaires émis lors du forum consultatif du 12 novembre 2004, ce qui comprend la synthèse des cinq ateliers qui ont eu lieu en après-midi sont pris en compte. Selon nous, si la politique finale est représentative des consultations, nous pouvons croire que son contenu est « démocratique » au sens large du terme. Nous verrons plus en détail cette notion de démocratie lors d'une expérience de participation publique à l'aide du Cadre de référence en participation publique (2000) de Thibault et al..

Pour soutenir nos propos et comme exemple de notre analyse de contenu, nous présentons un aspect central de la notion de développement social et de la participation citoyenne : le bien commun. Dans la définition initiale du développement social proposé au début du processus consultatif, c'est l'individu qui est davantage concerné que la collectivité.

Un large consensus définit le développement social comme étant l'ensemble des approches et des façons de faire qui permettent à chaque individu d'améliorer ses conditions de vie, de développer ses potentiels et de pouvoir participer activement à la vie en société.

De plus, le développement social vise à ce que chaque individu puisse tirer sa juste part de l'enrichissement collectif.

C'est un développement basé sur des valeurs d'égalité, d'équité et de justice sociale<sup>3</sup>.

Lors du forum des groupes sociaux, quelques commentaires portent justement sur le fait que la définition proposée par la Ville a une faible portée collective et se réduit trop

---

<sup>3</sup> Ville de Trois-Rivières (2004, 12 novembre). *Politique municipale de développement social, Document préparatoire au forum – Forum en développement social*. Document inédit, Ville de Trois-Rivières. (p.15).

à l'individu. Cette préoccupation sera présente aussi dans un atelier de discussion qui aura lieu lors de la consultation. Nous pouvons observer que dans la politique adoptée (2005), la Ville fait évoluer sa définition initiale qui devient :

La Ville de Trois-Rivières définit le développement social comme étant l'ensemble des approches et des façons de faire qui permettent aux citoyennes et aux citoyens de participer activement à la vie en société en améliorant leurs conditions de vie et en souscrivant au développement des potentiels individuels et collectifs.

De plus, le développement social vise à ce que chaque individu puisse tirer sa juste part de l'enrichissement collectif. C'est un développement basé sur des valeurs d'égalité, d'équité et de justice sociale. (p.5).

Cette nouvelle définition s'apparente un peu plus au bien commun, donc à la collectivité. Il en est de même pour la mission de la politique de développement social qui est proposée de la façon suivante lors des forums consultatifs :

La politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières a comme mission de favoriser l'amélioration du cadre, des conditions et de la qualité de vie des citoyennes et des citoyens ainsi que de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de son administration municipale<sup>4</sup>.

Nous observons que suite aux consultations, soit dans la version finale de la politique (2005), la mission ne contient plus les termes « des citoyennes et des citoyens » comme c'était le cas dans l'énoncé soumis au vote lors du forum des organisations, mais « communauté ».

La politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières a comme mission de favoriser l'amélioration du cadre, des conditions et de la

---

<sup>4</sup> Ville de Trois-Rivières (2004, 12 novembre). *Politique municipale de développement social, Document réparatoire au forum – Forum en développement social*. Document inédit, Ville de Trois-Rivières.(p.15).

qualité de vie de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de son administration municipale. (p.5).

Nous remarquons une évolution du contenu de la politique suite aux commentaires émis par les représentant(e)s des groupes sociaux. Nous aurions pu choisir un autre exemple démontrant l'évolution du contenu de la consultation tout aussi concluant de la préoccupation pour les décideur(euse)s de tenir compte de l'apport de la société civile. Suite à notre analyse de contenu, nous pouvons conclure que la Ville de Trois-Rivières a adoptée une politique représentative des citoyen(ne)s, donc démocratique.

En ce qui a trait aux citoyen(ne)s de la population en général, la Ville présente les mêmes énoncés qu'aux organisations lors du forum consultatif citoyen du 18 novembre 2004 (définition, valeurs, principes, etc.), mais personne ne s'y réfère. Les commentaires des citoyen(ne)s portent plutôt sur des demandes spécifiques à la Ville comme l'ajout d'un banc de parc à telle intersection ou d'une piste cyclable. Nous ne les avons pas pris en compte dans cette analyse, notre étude s'est arrêtée sur les principes de la politique et non sur les actions à entreprendre.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, absolument toutes les demandes de changements et de bonifications qui sont suggérées lors du forum de consultation du 12 novembre 2004 sont considérées dans la politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières. La politique est aussi le reflet des documents de réflexion soumis par les représentant(e)s du milieu. La Ville de Trois-Rivières tient donc effectivement compte des propos des citoyens(ne)s lors des consultations publiques et la

politique reflète aussi les documents de réflexions remis par les organisations concernées par le développement social.

Suite à notre analyse de contenu, nous pouvons croire que la politique représente effectivement les idées, les recommandations et les commentaires des citoyen(ne). Le contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005) est effectivement démocratique. Par contre, nous ne pouvons dire que le processus de participation publique ayant mené à l'adoption de la politique est démocratique comme l'entend Thibault et al. (2000), ce que nous verrons de façons plus détaillée dans la section suivante de l'analyse.

Somme toute, puisque le débat sur les éléments de contenu n'est pas présent lors des consultations, il s'agit plutôt d'une compilation d'idées. Comme nous pouvons le constater par le manque de commentaires des citoyen(ne)s de la population en général à propos du cadre de référence (l'aspect « idéologique » de la politique), ces citoyen(ne)s auraient eu besoin d'une formation préalable ou à tout le moins d'information leur permettant de se préparer à la consultation. De plus en démocratie, il ne s'agit pas seulement de l'aspect individuel de la personne, mais aussi de la collectivité, du bien commun de toute la communauté. Voilà ce qu'implique la participation citoyenne, encore plus dans une perspective de développement social. Une forme d'éducation populaire chez les citoyen(ne)s, chez les organisations citoyennes ainsi qu'à la Ville serait de mise à ce propos pour ne pas se restreindre à une vision clientéliste du développement social.

*Analyse du processus de participation publique de la Ville de Trois-Rivières lors de  
l'élaboration de sa Politique municipale de développement social*

Cette section d'analyse de la participation publique est formulée à partir du Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000). Nous avons désiré savoir si le processus de consultation publique, mené par la ville de Trois-Rivières pour élaborer sa Politique municipale de développement social répondait aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000).

Les éléments de définitions et d'explications des différentes sections de cette étude proviennent presque intégralement du document de Thibault et al. (2000). Afin de faciliter la rédaction et la compréhension des résultats, c'est ici que nous mentionnons notre source. Par contre, si nous jugeons qu'un thème important bonifie le dispositif d'analyse, nous le signalons systématiquement. Rappelons que la grille d'analyse est présentée dans le Tableau V du présent mémoire et le résumé synthèse du cadre à l'Appendice E.

Nous appliquons notre grille d'analyse à vingt-deux documents écrits constitués d'articles de presse, de documents produits par la Ville de Trois-Rivières comme leur plan d'action, le résumé de conférences, un bilan, etc. De plus, nous utilisons les verbatims des entrevues avec les agentes de développement responsables du développement social ainsi que les verbatims des forums consultatifs qui ont lieu les 12 et 18 novembre 2004 où nous sommes présentes. La liste complète de cette

documentation est présentée dans la section concernant les Références. Les dix-huit documents de réflexion soumis à la Ville de Trois-Rivières par les organisations du milieu et que nous avons obtenus ne sont pas pris en compte, ne concernant pas cette section de l'analyse.

Voilà donc l'analyse du processus de la participation publique étudiée, soit celle vécue lors de l'élaboration de la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières à partir du dispositif d'analyse de Thibault et al. (2000). La grille d'analyse utilisée se trouve dans le Tableau V de l'étude. Lors de notre examen, nous ne présentons pas de façon exhaustive tous les éléments à l'œuvre dans le cas étudié, ce qui aurait ajouté à la densité déjà importante de cette analyse de cas. Nous illustrons plutôt nos propos par des exemples significatifs.



## *1. Repères*

Les repères aident à identifier les diverses pratiques de participation démocratique et à reconnaître celles qui s'appliquent en participation publique. Ces repères permettent donc de situer la participation à l'œuvre dans l'ensemble des pratiques de la participation. Il s'agit ici dans cette dimension de décrire « Les pratiques démocratiques » et « Les modalités de participation » à l'œuvre dans le cas à l'étude.

### *1.1 Les pratiques démocratiques*

À Trois-Rivières, nous sommes effectivement en présence d'une participation publique et non pas d'une participation électorale ou militante.

En *participation électorale* (section 1.1.1), le processus est généralement initié et encadré par une loi et opéré par la direction générale des élections qui assure la neutralité du processus.

En *participation militante* (section 1.1.2), le processus est initié et encadré par les citoyen(ne)s dans le respect général des lois.

#### *1.1.3 Participation publique*

En participation publique, le processus est initié et encadré formellement par ceux(elles) qui ont le mandat de décider par décision, règlement ou loi. Le processus de

participation publique pour la rédaction de la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières est effectivement initié et encadré par la Ville elle-même. Le Conseil de Ville est l'instance décisionnelle tout au long du processus qui aboutit à la formulation et à l'adoption de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières en septembre 2005 (Appendice D).

Cette catégorie « Participation publique » de la dimension « Repères » comporte les quatre indicateurs suivants.

- Le système démocratique : relations entre les citoyen(ne)s et ceux(celles) à qui le pouvoir a été confié ?
- L'étendue du pouvoir : plus ou moins étendu ?
- Les règles
- L'initiative : généralement initiée par la personne qui décide

Nous avons traité les trois premiers éléments d'analyse (1.1.3 a), b) et c)) dans une même section étant trop liés pour les séparer. Nous avons tout de même différencié leur contenu à partir de quelques catégories générales.

*1.1.3 a) Le système démocratique : relations entre les citoyen(ne)s et ceux(elles) à qui le pouvoir a été confié ?*

*1.1.3 b) L'étendue du pouvoir : plus ou moins étendu ?*

*1.1.3 c) Les règles*

### *Histoire*

À Trois-Rivières, le milieu municipal présente au départ peu de volonté à se consacrer au développement social. La démarche de politique en développement social découle de la loi 170 sur les fusions municipales. C'est en 2002 que les Villes de Trois-Rivières, Trois-Rivières-Ouest, Cap-de-la-Madeleine, Saint-Louis-de-France, Sainte-Marthe-du-Cap et Pointe-du-Lac sont devenues la nouvelle entité municipale de Trois-Rivières.

Le décret qui a constitué la nouvelle Ville [de Trois-Rivières] mentionne l'obligation de se doter d'un plan de développement social. En effet, (...) nous pouvons lire à l'article 26, de la section II intitulée «Compétences particulières de la Ville» du chapitre III intitulé «Compétences» :

« 26. La Ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire. Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis par la Ville en matière de développement communautaire, économique, social et culturel ».<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ville de Trois-Rivières (2005, 6 juin). *Politique municipale de développement social : pour un mieux-être individuel et collectif*. Trois-Rivières : Ville de Trois-Rivières. (p.33).

La responsable de la politique municipale de Trois-Rivières nous confie que suite à une pression commune du milieu, c'est une politique qui est élaborée au lieu d'un plan d'action « pour que ça bouge ». Même si elle n'en a pas l'obligation, la Ville décide de mettre en branle un processus de participation publique pour formuler sa politique en développement social.

### *Les relations de pouvoir et la décision*

À un niveau décisionnel avec les élu(e)s, la démarche n'est pas simple, elle se fait pas à pas. Au sein du Comité consultatif de la politique, dont la liste est présentée à l'Appendice A, il y a certains freins. Mentionnons le contexte municipal de la Ville de Trois-Rivières où deux clans aux visions différentes sont présents. Certain(e)s élu(e)s ne croient pas au développement social, ce qui complique la démarche à un niveau interne. Tout au long du processus, le Conseil de Ville est l'instance décisionnelle finale. Il est fréquemment consulté, on lui demande son accord. Le Comité consultatif de quatorze personnes est formé de membres du Conseil de Ville, de fonctionnaires et de citoyen(ne), membre d'organismes de la communauté. Un Comité de travail est constitué à partir des membres du comité consultatif. Il présente l'information au directeur du Conseil de Ville qui lui, en fait part au Conseil de Ville. Les rôles du comité consultatif et du comité de travail sont définis ainsi :

#### Rôle du comité consultatif :

- Établir le cadre de référence du développement social pour la Ville de Trois-Rivières.
- Élaborer la politique municipale de développement social.
- Définir les approches et les orientations de la politique.
- Élaborer un plan d'action triennal suite à l'acceptation de la politique municipale de développement social.
- Assurer la réalisation du plan d'action triennal.

#### Rôle du comité de travail :

- Assurer le suivi du plan de travail.
- Soutenir le travail d'élaboration de la politique de développement social.<sup>6</sup>

Ajoutons à cette démarche d'élaboration de la politique plusieurs employé(e)s des services municipaux et para-municipaux qui sont consulté(e)s et formé(e)s en développement social. Participant(e)s dont nous ne tenons pas compte lors de notre analyse. Comme le mentionne le maire de la Ville, Yves Lévesque : « La réalisation de cette politique qui nous ressemble est le résultat d'une grande concertation, de la collaboration et du partenariat de l'ensemble des organisations et des individus qui composent notre Ville. »<sup>7</sup> En effet, quelques centaines de citoyen(ne)s et de membres de diverses organisations intéressées par le développement social sont impliqué(e)s dans la réalisation de la politique.

Lors du forum de consultation du 18 novembre 2004, M. Lévesque s'exprime en ces termes en parlant de la politique : « La politique sociale : c'est la société. Beaucoup de

---

<sup>6</sup> Ville de Trois-Rivières (2004, octobre). *Politique municipale de développement social*. Résumé d'une présentation au Conseil de Ville de Trois-Rivières. (p.3).

<sup>7</sup> Ville de Trois-Rivières (2005, 6 juin). *Politique municipale de développement social : pour un mieux-être individuel et collectif*. Trois-Rivières: Ville de Trois-Rivières. (p.2).

monde des services ne se rendait pas compte du développement social. La politique, c'est le citoyen d'abord. Soyez à l'ère d'intervenir, c'est votre politique.» Ce qui démontre un intérêt de la part du dirigeant de la Ville à partager son pouvoir, ou à tout le moins une intention.

La politique s'adresse aux dimensions qui composent une administration municipale. À cet effet, la Ville mentionne dans sa politique (2005) devoir tenir compte du partage des responsabilités entre les autres paliers de gouvernements, soit le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral.

C'est pourquoi nous devons garder en trame de fond les obligations et les compétences de la Ville dans le choix des interventions en développement social. Toutefois, ceci n'exclut pas définitivement tous les aspects, car la Ville peut intervenir à trois niveaux.

- Elle peut intervenir en tant que **leader** en initiant des actions, des projets en lien avec ses obligations.
- Elle peut être **collaboratrice** en participant à des actions avec d'autres partenaires.
- Elle peut agir en tant que **facilitatrice** en soutenant le développement.(p.8).

Lors des consultations publiques, nous constatons une ouverture à la discussion, les organisateur(trice)s prennent soin d'inclure les citoyen(ne)s dans leurs discours. Nous observons dans la documentation de la Ville (plan d'action, documents d'information, etc.) qu'il en est de même dans tout le processus, les détenteur(trice)s du pouvoir incluent les citoyen(ne)s, les appellent à une participation dans les affaires de l'État et ce, même si la Ville est l'instance décisionnelle. À l'interne, plusieurs personnes du conseil municipal ont de la difficulté à partager ce pouvoir, vécu comme une perte. De

l'extérieur, cet état de fait ne transparait pas vraiment, l'ouverture aux citoyen(ne)s semble bien présente. L'atmosphère est agréable, les commentaires sont nombreux. Les élu(e)s apprennent à laisser une place aux citoyen(ne)s qui se sont mobilisé(e)s lors des forums. Le temps vient même à manquer, les citoyen(ne)s et ses organisations désirent s'exprimer, participer à l'élaboration de la politique.

### *Objectifs de la politique*

Cette consultation permet à la Ville de Trois-Rivières de recueillir les réactions et les opinions des citoyen(ne)s concernant le développement social. Voilà les objectifs de la politique :

Établir les principales orientations de la Ville en terme de développement social pour l'ensemble des services municipaux et para municipaux, en lien avec les organisations du milieu et la population. La politique devra amener l'élaboration d'un plan d'action réalisable sur 3 ans. La politique vise à harmoniser les actions municipales avec ses partenaires impliqués en développement social, à lier le développement social et économique et à développer des pratiques et des réflexes de développement social dans les divers services municipaux et para municipaux.<sup>8</sup>

### *Plan d'action de la consultation*

Rappelons-nous brièvement le plan d'action de la Ville présenté au Tableau I. Celui-ci est constitué de quatorze étapes qui débutent par la création d'un Comité consultatif. Un inventaire des actions de développement social ayant cours au sein des services

---

<sup>8</sup> Comité politique développement social (2004, septembre). *Synthèse de la consultation publique. Orientations et objectifs*. Document inédit, Ville de Trois-Rivières. (p.1).

municipaux est ensuite entrepris. Par la suite, il s'agit de la rédaction et de l'analyse des documents de réflexion remis par les organisations citoyennes, puis de deux forums consultatifs.

Le comité consultatif a réalisé deux types de consultations au cours des derniers mois. L'une concernait essentiellement les services municipaux et para municipaux. Cette consultation s'est déroulée sous la forme de groupe de discussion (focus group) au sein de chaque service. Ceci a permis de faire le bilan des réalisations municipales en développement social.

L'autre consultation s'adressait aux organisations, aux intervenantes et intervenants touchés et concernés par le développement social sur le territoire de la Ville de Trois-Rivières. Il s'agissait donc de recueillir les propositions et les réflexions des partenaires du milieu.<sup>9</sup>

La politique est ensuite rédigée, pour être suivie par un plan d'action. La démarche se solde par l'évaluation de la démarche. Ajoutons à ce plan d'action qu'une responsable du développement social est engagée tout au long du processus pour mener à bien la démarche.

#### *1.1.3 d) L'initiative : généralement initiée par la personne qui décide*

L'initiative de la participation est effectivement initiée par les décideur(euse)s. C'est la Ville de Trois-Rivières qui appelle les citoyen(ne)s et ses organisations à la participation. Elle fait parvenir aux groupes communautaires pouvant s'intéresser au développement social une invitation. Les citoyen(ne)s y sont invité(e)s par la voix des médias et celle des organismes communautaires. Voici comme exemple le contenu de

---

<sup>9</sup> Ville de Trois-Rivières (2004, 12 novembre). *Politique municipale de développement social, Document préparatoire au forum – Forum en développement social*. Document inédit, Ville de Trois-Rivières. (p.6).



l'invitation lancée à la population pour qu'elle participe au forum de consultation qui lui est consacré, invitation qui circule dans les médias de la Ville.

Toute la population de Trois-Rivières est invitée à participer à une rencontre d'information et de consultation concernant le projet de politique municipale en développement social. [...] La population pourra alors apporter des commentaires et des recommandations afin d'enrichir le projet de politique.<sup>10</sup>

Au cours du processus, c'est au nom de la Ville que les invitations à la participation sont lancées aux organisations pouvant s'intéresser au développement social ainsi qu'aux citoyen(ne)s de la population en général. Plusieurs conseiller(e)s municipaux ainsi que le maire de la Ville, Yves Lévesque sont d'ailleurs présent(e)s lors des consultations publiques.

## *1.2 Les modalités de participation*

Il existe plusieurs voies et moyens par lesquels la participation publique a lieu, plusieurs occasions par lesquelles les citoyen(ne)s peuvent prendre part aux décisions publiques. Repérer les principales modalités de participation, c'est en reconnaître les intentions et le pouvoir des participant(e)s et ainsi réduire les confusions. Le principal critère de distinction des types de participation publique correspond essentiellement au degré de pouvoir des citoyen(ne)s dans le processus décisionnel auquel il(elle) participe.

---

<sup>10</sup> Ville de Trois-Rivières (2004). *Politique municipale de développement social*. Invitation au forum en développement social du 18 novembre 2004, Trois-Rivières.

Le partage du pouvoir dépend du degré de confiance mutuelle des partenaires, leur implication dans l'action ainsi que de la transparence des activités administratives. Pour différencier les divers niveaux de pouvoir, Thibault et al. (2000) utilisent l'échelle de Arnstein<sup>11</sup> qui comporte trois grandes catégories : la « Participation sans pouvoir », le « Pouvoir d'influence » et le « Pouvoir partagé ».

### *1.2.1 Participation sans pouvoir*

La première section dont les indicateurs sont la communication-marketing et le sondage évoque une non-participation des citoyen(ne)s. Le marketing-social cherche à persuader et le sondage à étudier les citoyen(ne)s. Cette catégorie ne s'applique pas au présent cas à l'étude.

### *1.2.2 Pouvoir d'influence*

Cette deuxième section dépend de la volonté des décideur(se)s. Les indicateurs du pouvoir d'influence sont : l'information, la consultation et la plainte.

Ici, l'objectif du(de la) décideur(euse) est d'informer les citoyen(ne)s sur un projet de façon à obtenir leur soutien par de l'information ou, encore, de tenter d'obtenir par la consultation, ou par le système de plaintes, les points de vue et les recommandations de personnes concernées par le projet, cela, en n'en tenant compte que s'il(elle) le juge à

---

<sup>11</sup> Arnstein, S. R. (1969, juillet). A Ladder of Citizen Participation. *American Institute of Planners Journal*,

propos. Les citoyen(ne)s bénéficient au mieux d'un pouvoir d'influence. Quand la consultation est publique, qu'il y a eu engagement à rendre compte publiquement du traitement de l'apport des citoyen(ne)s et que les citoyen(ne)s s'y sont impliqué(e)s, le poids de l'opinion publique exerce un pouvoir certain.

La participation qui a lieu à Trois-Rivières correspond à cette catégorie, et légèrement aussi à la suivante, le « Pouvoir partagé » où il y a un partage de pouvoir, un partenariat. Dans la démarche, il n'y a pas eu de partenariat dans ce sens ou des représentant(e)s d'organismes de la société civile prennent « ensemble » les décisions suite à un processus de négociation. Il(elle)s sont tout de même présent(e)s tout au long de la démarche comme membres du Comité consultatif et du Comité de travail (Appendice A). Il s'agit donc d'une concertation entre différent(e)s acteur(trice)s. Au bout du compte, la décision appartient au Conseil de Ville. Ils sont tout de même consultés et s'impliquent activement dans la réalisation de la politique. La population en général détient elle aussi un pouvoir d'influence lors de cette expérience. Voyons à cet effet comment la Ville présente ce qu'elle envisage comme apport de la communauté lors de son premier forum de consultation :

Ce forum a été élaboré de façon à recevoir l'opinion du milieu par rapport au cadre de référence qui orientera la Politique municipale en développement social. Il est donc important de mentionner qu'il ne s'agit pas d'une assemblée délibérante, mais plutôt d'une occasion de partager nos opinions sur le développement social en milieu municipal et de faire des propositions relativement à la Politique présentement en voie de réalisation<sup>12</sup>.

---

vol. 35, 216-224.

<sup>12</sup> Ville de Trois-Rivières (2004, 12 novembre). *Politique municipale de développement social, Document préparatoire au forum – Forum en développement social*. Document inédit, Ville de Trois-Rivières. (p.3).

Comme nous pouvons le constater dans la section de notre analyse concernant le contenu de la politique, les commentaires, recommandations et réflexions des citoyen(ne)s sont effectivement pris en compte dans la formulation de la politique. L'influence des citoyen(ne)s est donc réelle.

L'autorité utilise d'ailleurs les appellations : « Forum de consultation publique » et « Forum d'information citoyen » dans ses textes et invitations à la population. Dès le début du processus, dans son appel à la société civile pour élaborer la politique, le Comité consultatif (donc la Ville) identifie et soumet les éléments de contenu.

La consultation permet à la population et à ses organisations de prendre part au processus en donnant son avis aux décideur (se) s qui conservent leur pouvoir en bout de course. Toutefois, nous observons une prise en compte des commentaires et suggestions de la société civile.

### *1.2.3 Pouvoir partagé*

Dans la dernière section de l'échelle de participation, le pouvoir partagé représente un réel partage du pouvoir de décision entre l'autorité et les citoyen(ne)s. Il s'agit de la délégation et du partenariat où le décideur(eus)s et les citoyen(ne)s prennent « ensemble » la décision suite à un processus de négociation. La participation de partenaires égaux sollicite la concertation entre chacun(ne) d'eux(elles) et leur

implication active dans la réalisation du projet ce qui n'a pas été le cas pour tou(te)s les citoyen(ne)s qui ont pris part à la consultation de Trois-Rivières.

La délégation signifie un transfert du pouvoir de décision vers un autre palier ou organisme qui assumera le cheminement de la décision finale. Le partage ultime du pouvoir est, sans contredit, le contrôle absolu par les citoyens (ce qui se produit rarement).

Comme nous pouvons le remarquer en observant la liste des membres du comité consultatif et du comité de travail à l'Appendice A, plusieurs délégué(e)s d'organismes de la société civile en font partie. Le niveau de participation atteint celui d'une collaboration (participation effective) mais avec certaines réserves. Il est vrai qu'il y a un partage de pouvoir entre les parties au sein du Comité de travail ainsi qu'un partage d'information. La responsable du développement social nous confirme que les représentant(e)s des groupes communautaires ont un pouvoir d'influence important au sein du Comité en développement social (nouvelle appellation du Comité consultatif suite au lancement de la politique). Nous ne pouvons cependant parler d'un pouvoir de co-décision avec les élu(e)s municipaux. Comme le Comité en développement social de la Ville a été reconstitué suite à l'adoption de la politique, les représentant(e)s de la Ville en sont encore à l'étape d'appropriation du développement social, et peuvent donc emmener certains freins au niveau d'un partage de pouvoir. Par exemple, comme mesure à inclure dans le plan d'action au niveau de la participation citoyenne, plusieurs membres du Comité ont exprimé le désir d'un budget participatif. Suite à la difficulté

d'un partage financier éventuel avec la population, la mesure qui devrait être inscrite au plan d'action est la tenue d'une formation sur le budget participatif. Il y a donc un effort « d'information » puisque les élu(e)s collaborent, mais ce n'est pas encore un partenariat effectif, il s'agit plutôt d'une concertation.

En ce qui a trait à la grande majorité des participant(e)s dans ce processus, soit les citoyen(ne)s et les organismes sociaux ne faisant pas partie des comités, il(elle)s n'ont pas de pouvoir décisionnel, même s'il(elle)s influencent le contenu de la politique.

## 2. *Balises*

La vision et les intentions des citoyen(ne)s et des décideur(euse)s se manifestent par des valeurs et des attitudes précises qui constituent des balises qui assurent la cohérence des paroles et des gestes des un(e)s et des autres. Selon notre lecture du Cadre d'analyse (Tableau V), nous divisons cette dimension « Balises » selon trois sous dimensions. Les deux premières concernent les valeurs et des attitudes des acteur(trice)s de la participation et la dernière balise concerne les conditions pratiques de la participation. Il s'agit de conditions *critiques* minimales de la participation publique.

Pour comprendre ces balises, il importe de cerner l'environnement et les enjeux de la participation publique comme pratique démocratique qui a lieu à un moment précis de l'histoire d'une collectivité et qui est vécue par des personnes ayant chacune leurs propres intérêts.

## *2.1 Les valeurs gouvernant la participation publique*

### *2.1.1 Valeurs démocratiques fondamentales*

Les acteur(trice)s de la participation publique doivent adhérer aux valeurs universelles des démocrates modernes. Les indicateurs de ces valeurs de démocratie sont les suivants :

- Le pouvoir du peuple et non de quelques-un(e)s;
- Le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie;
- La liberté d'expression;
- L'accessibilité, sans discrimination, à la parole.

#### *2.1.1 a) Le pouvoir du peuple et non de quelques-un(e)s*

Même s'il semble difficile pour certain(e)s élu(e)s de partager leur pouvoir, la présence de citoyen(ne)s provenant d'organismes sociaux dans les Comités et la prise en compte des commentaires de ces citoyen(e)s dans la politique témoigne d'un partage de pouvoir. Partage aux niveaux du contenu de la politique et du processus ayant conduit à sa conception. Au cours du forum de consultation du 12 novembre 2004, lors de notre présence dans un atelier de discussions, nous assistons à ce difficile partage de pouvoir de la part d'une élue municipale. Par deux fois, elle exprime son désaccord lorsque des participant(e)s disent désirer la création d'une entité municipale en développement social. Voici son propos exact : « Pourquoi créer un service municipal en développement

social. On a déjà loisir, culture. On n'a pas besoin ». Cependant, nous ne relevons aucun autre incident du genre lors des rencontres. De plus, ses commentaires ne semblent pas affecter les participant(e)s qui poursuivent les discussions.

L'intention d'un partage de pouvoir suite à l'adoption de la politique est présente. Dans sa politique (Trois-Rivières, 2005), la Ville s'engage à assurer le fonctionnement d'un comité en développement social.

La Ville de Trois-Rivières s'engage à mettre en place et à actualiser périodiquement la présente Politique et à nommer un gestionnaire responsable du développement social. De plus, elle affectera les ressources humaines nécessaires au suivi des actions en développement social et elle assurera le fonctionnement de ce comité. (p.32).

Lors de la rédaction de ce mémoire, soit à l'été 2007, une responsable du développement social est effectivement en poste et un Comité en développement social est aussi en place. Par contre, aucune mention à propos d'inclure les citoyen(ne)s « en général » n'est explicité.

De plus, ces citoyen(ne)s « non sensibilisé(e)s » à l'avance qui participent au forum consultatif du 18 novembre 2004 n'ont d'après nous pas de réel accès au pouvoir étant donné leur manque d'information, mais surtout d'éducation et de sensibilisation à propos de l'objet de la consultation. Pour en arriver à s'exprimer sur les éléments de références en développement social, une préparation est selon nous nécessaire, puisque le sujet est plutôt dense et nouveau. De plus, pour avoir accès à cet instant de « démocratie » qui a lieu, (ce n'est pas tous les jours que les citoyen(ne)s ont



l'opportunité de participer à l'élaboration d'une politique) ils(elle)s auraient eu besoin d'un certain enseignement préalable. Les commentaires des citoyen(ne)s témoignent de nos propos puisqu'ils concernent certaines actions que la Ville devrait entreprendre comme l'ajout d'une piste cyclable ou d'un feu rouge. Il n'y a aucune mention de leur perception du développement social, de ce qu'il(elle)s désirent pour la communauté, leur vision d'un futur commun dans leur Ville et ce qu'il(elle)s attendent de celle-ci, etc.

Le forum fait donc office de tribune de demandes « d'individus », nous pouvons dire qu'il est utilisé comme une tribune de demandes concrètes qui concernent la vie quotidienne des individus. Évidemment, le pouvoir se vit aussi dans l'action, donc dans l'application de cette politique et implique certains projets futurs, ce que nous ne pouvons mesurer actuellement. Si les demandes des citoyen(ne)s y sont pris en compte, il(elle)s auront effectivement eu une part de pouvoir.

*2.1.1 b) Le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie*

*2.1.1 c) La liberté d'expression*

*2.1.1 d) L'accessibilité, sans discrimination, à la parole*

Les trois premiers indicateurs des « Valeurs démocratiques fondamentales » sont traités dans une même section. Ces valeurs concernent le débat public autonome, la liberté d'expression et l'accessibilité à la parole.

Rappelons-nous les procédures de la consultation à l'œuvre. Suite à l'inventaire des actions de développement social au sein des services municipaux de la Ville de Trois-Rivières, celle-ci entame sa consultation auprès des diverses organisations du milieu et de la population. Pour se faire, elle présente certains éléments de contenu sous forme de définitions et demande aux citoyen(ne)s de se prononcer sur ceux-ci. Une ouverture aux nouvelles idées est présente, on le remarque par l'ajout de questions ouvertes si les participant(e)s désirent ajouter quelque chose. Cependant, nous ne pouvons parler de « Débat autonome », où les participant(e)s décident eux(elles)-mêmes des éléments de départ.

Mentionnons tout de même que les éléments de définitions utilisés font consensus au Québec, ce que nous rapporte la responsable de la politique. Nous croyons que des discussions et des débats préalables ont eu lieu pour élaborer ces définitions. D'ailleurs,

si la Ville de Trois-Rivières avait désiré s'entendre sur ce qu'est le « développement social » au sens large, donc faire une consultation sans éléments de définition préalables aurait demandé beaucoup de temps et d'énergie, ce qui peut sembler une tâche ardue. La participation demande en effet du temps, pour Trois-Rivières, le processus d'élaboration de la politique s'est échelonnée sur plus de deux ans.

Suite à notre analyse des documents remis à la Ville, nous remarquons que la très grande majorité des groupes ne transgressent pas le cadre de discussion proposé par la Ville. S'ils le font, c'est pour présenter leur organisme et leurs besoins. Sinon, ils bonifient les définitions de départ, sans ajouter d'éléments nouveaux, dans un cadre conceptuel en développement social. Ce n'est pas tous les jours que l'on formule une politique, ni de la part d'une municipalité, ni au sein de la communauté. Les façons de faire doivent s'apprendre, s'inventer, se découvrir. De plus, comme nous le verrons plus tard dans l'analyse, la démarche entreprise n'a pas été conçue dans la vision de favoriser le débat public, notion importante de la participation publique.

Tout au long du processus de consultation, il n'y a pas eu de débat, mais plutôt une compilation d'idées, de commentaires. Lors du forum consultatif des groupes, nous pouvons croire que les décideur(euse)s ne désirent pas alourdir les discussions et demandent le vote sur les éléments du cadre. L'accessibilité à la parole lors du vote se perçoit dans la demande d'éclaircissements, d'explications. Il n'y a pas de temps alloué à la discussion à part dans des ateliers qui ont lieu l'après-midi où les personnes présentes peuvent changer les définitions qui ont été soumises au vote et où il y avait

une certaine insatisfaction. D'ailleurs, lors de l'atelier où nous sommes présente, l'organisatrice mentionne que lors de la rencontre, il faut présenter des idées mais qu'il ne s'agit aucunement d'un débat sur les définitions. Même chose lors du forum « citoyen » la parole est « Accessible », mais dans un cadre établi. Suite à la présentation du projet, on demande au citoyen(ne) de s'exprimer, qu'il s'agit d'une période de questions, qu'ils et elles peuvent apporter des idées.

En conclusion de cet indicateur, nous croyons qu'une forme de démocratie a effectivement lieu. Comme nous l'avons vu précédemment, il est vrai que les valeurs de démocratie que sont « L'autonomie » des participant(e)s, « La liberté d'expression » ainsi que « L'accessibilité à la parole » ne sont pas appliquées totalement. Par contre, il est rare qu'une telle expérience en participation se vit au sein du pouvoir municipal. Le fait qu'une instance « de pouvoir » partage le sien, qu'elle donne un droit de parole aux citoyen(ne)s, qu'elle tienne compte des idées de la population nous apparaît effectivement démocratique.

### *2.1.2 Valeurs de bien commun*

Pour les auteur(e)s du cadre d'analyse, Thibault et al. (2000), le bien commun est un élément central de la participation publique. Il s'agit dans cette section des valeurs concernant le bien commun. Cette thématique concernant le bien commun revient au point 2.3.5 concernant « L'interface entre les participant(e)s ».

La pratique de la participation se confronte à la recherche de l'équilibre entre le bien individuel et le bien collectif. Toujours selon le cadre de Thibault et al. (2000), les indicateurs des valeurs de bien commun sont les suivants :

- La volonté du peuple ne saurait être l'addition des désirs et opinions des individus, elle est le résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun;
- Les questions et les objets soumis à la participation publique réfèrent systématiquement au bien commun;
- La participation publique constitue un geste d'identification à sa communauté, à son association, à son organisme et contribue à redéfinir l'identité collective.

*2.1.2 a) Recherche du bien commun et non d'individus, résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun ?*

*2.1.2 b) Questions et objets référant au bien commun ?*

*2.1.2 c) Participation publique comme geste d'identification à sa communauté ?*

Nous traitons dans une seule section cette analyse du bien commun. Comme mentionné précédemment, dans la participation publique à l'œuvre, il n'y a pas vraiment de débat, mais plutôt une compilation de commentaire à propos de valeurs, de principes, d'axes d'interventions, etc. Il s'agit de l'addition des désirs et des opinions des individus, plutôt considérés comme des client(e)s à desservir et à satisfaire.

Même si les citoyen(ne)s sont présent(e)s dans les affaires de l'État, la politique se formule à partir d'opinions d'individus et de groupes, non dans un esprit collectif ou d'avancement pour la société. Les propos de Thibault et al. (2000) expliquent l'importance du bien commun et le « piège » à certains égards du droit démocratique.

Aujourd'hui, à certains égards, la démocratie est victime de son succès, particulièrement dans les pays riches dont nous sommes. En effet, les révolutions démocratiques du siècle dernier ont valorisé la personne en lui accordant des droits et des libertés et en cherchant son bien-être. Les individus ont largement utilisé ces droits démocratiques oubliant parfois le bien commun et les obligations qu'il porte.

Faut-il rappeler, par ailleurs, cette notion sociologique fondamentale que la société ne peut être réduite à ses parties. Le bien collectif, est dans ce sens garant du bien individuel et le débat public ne peut être démocratique s'il ne se réfère pas et ne cherche pas le bien collectif. (p.16).

Dans cette section d'analyse concernant le bien commun, nous traitons du contenu de la politique puisqu'il est le reflet de l'idéologie à l'oeuvre lors du processus de participation publique. Dans la formulation de la politique en développement social, on ne retrouve pas le terme « bien commun » lui-même. On parle plutôt de « qualité de vie » ou de « conditions de vie », ce qui suppose le bien-être de l'individu. La Ville élargit sa vision quand elle parle de « mieux-être collectifs et individuels », ce qui se réfère au bien collectif.

Nous remarquons tout de même dans la politique finale que malgré des valeurs et des principes liés à la « collectivité » au sens large, que les axes d'interventions envisagés par la Ville restent encore sectaires, plutôt « clientéliste ».

Cette lacune véhiculée par la Ville concernant le manque de préoccupation du bien commun se retrouve d'ailleurs chez les organisations citoyennes. Dans les documents de réflexion que nous avons étudiés, seulement deux organisations expriment cette idée de bien commun, donc un point de vue sur le développement social qui insère la collectivité. Au niveau des citoyen(ne)s de la population en général, personne n'en fait mention. Les commentaires se réfèrent systématiquement aux besoins individuels liés à des faits éprouvés quotidiennement, dans un environnement de proximité. Une formation, ou d'une certaine forme d'éducation populaire aurait été de mise.

Le discours de la Ville renvoie au bien commun quand elle parle du rôle des citoyen(ne) dans le développement de la collectivité. Un extrait de la politique illustre bien ce propos. « Les citoyennes et les citoyens sont maintenant invités à prendre part d'une façon active à la vie en société de manière à répondre à leurs besoins individuels et collectifs en participant aux affaires publiques pour un développement cohérent et durable de la collectivité.<sup>13</sup> ». Mais dans les faits, nous avons pu constater, surtout en ce qui a trait au citoyen(ne) de la population en général qu'il est consulté plutôt pour lui donner de l'information que comme « partenaire ». Nous pouvons remarquer que suite à une soirée de consultation « citoyenne » seulement, il(elle) n'est aucunement présent(e) ni consulté(e) dans la suite de la démarche entreprise par la Ville.

Malgré tout, la « Participation publique comme geste d'identification à sa communauté », soit le troisième indicateur du bien commun est très présent lors des

consultations. Nous terminons cette section par trois citations éloquentes à ce sujet de la part des décideur(euse)s lors de la participation. Ce sont des paroles émises lors des forums consultatifs.

« Partageons notre/votre vision du développement social de la Ville de Trois-Rivières. »

*Président du comité consultatif, Denis Beaulieu, conseiller municipal*

« Dans la lecture des documents de réflexion, j'ai été fière de mon mouvement d'appartenance. »

*Responsable du comité de travail, Sylvie Tardif, conseillère municipale*

« Un des avantages des fusions est pour les générations futures, pour une vision commune qui vient de l'union de l'économie, de la culture et du social ». « La politique sociale, c'est la société. Elle doit toucher tout le monde. [...] La politique, c'est le citoyen d'abord. Soyez à l'ère d'intervenir, c'est votre politique. »

*Yves Lévesque, Maire*

---

<sup>13</sup> Ville de Trois-Rivières (2005, 6 juin). *Politique municipale de développement social : pour un mieux-*



## *2.2 Les attitudes envers la participation publique*

Tout en référant à des valeurs universelles, la participation publique s'incarne dans la culture propre à chacun des peuples et des communautés. Le respect de la communauté, de sa culture et de ses symboles, c'est aussi le respect des citoyen(ne)s, de leur rythme, de leur langage et de leur compétence propre quant aux valeurs qui orientent les décisions. Ce respect heurte fréquemment la culture de décideur(euse)s et de « ceux(elles) qui savent » qui voient dans la participation une action qui ajoute certains délais à la démarche et dans la contribution de la population une façon de bonifier leur décision plutôt que de l'orienter. Dès lors s'imposent des balises pour assurer l'évolution des processus et la cohérence de la participation.

Comme observatrice des consultations publiques seulement et non lors des Conseils de Ville, nous ne savons comment se traduisent les réticences de certain(e)s élu(e)s dans le partage de leur pouvoir. Par contre, dans notre observation d'un atelier de discussion, les propos d'une élue municipale nous laisse croire qu'elle entrevoit d'un mauvais œil la participation citoyenne en développement social au sein de la municipalité. Rappelons-nous ce propos : « Pourquoi créer un service municipal en développement social ? On a déjà loisir, culture. On n'a pas besoin. » Nous savons que la municipalité ne s'intéresse pas au départ au développement social, mais que le décret de loi sur les fusions municipales l'oblige à élaborer un plan en développement social. Suite aux pressions du milieu, elle entame cette démarche d'adoption d'une politique. Nous ne savons pas

comment se traduisent les difficultés rencontrées, ni quel est le contenu des discussions. Nous pouvons croire que la vision de certain(e)s décideur(euse)s devant la participation citoyenne est négative, en tout cas en début de processus. Cette résistance des élu(e)s pourrait être due à la démocratie représentative qui doit de plus en plus composer avec la démocratie participative.

Cette catégorie de l'analyse qui concerne les attitudes envers la participation publique traite de deux catégories d'attitudes qui sont les « Attitudes envers le processus » et les « Attitudes relationnelles ». Les indicateurs de des catégories sont les suivants :

- La participation respecte la culture du milieu dans sa façon de s'appropriier les valeurs de démocratie ?
- La participation est mise à jour et adaptée à la communauté ?
- Relations de confiance entre les participant(e)s ?
- Esprit de coopération dans les interactions ?
- La personne qui décide joue un rôle de collaborateur(trice), de régulateur(trice), de catalyseur(e) et d'agent(e) de cohésion ?
- La personne qui, comme initiateur(trice) du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité ?
- Le(la) citoyen(ne) se perçoit comme partenaire ? Coresponsable de son résultat pour la collectivité ?

- Le(la) citoyen(ne) présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit ?
- L'accessibilité de tou(te)s aux compétences ? Elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptés aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

### *2.2.1 Attitudes envers le processus*

#### *2.2.1 a) La participation respecte la culture du milieu dans sa façon de s'approprier les valeurs universelles de la démocratie ?*

Nous ne croyons pas que les décideur(se)s se sont beaucoup préoccupés de « L'appropriation des valeurs universelles de la démocratie » des citoyen(ne)s. Par contre dans leurs discours sur le développement social, nous pouvons croire que oui.

Le développement social s'appuie sur une culture démocratique, favorisant l'expression de points de vue, d'opinions et d'idées. Pour ce faire cela nécessite des débats et des discussions. D'où la notion centrale de participation citoyenne, tant au niveau des échanges qu'au niveau des décisions. La démocratie doit donc être stimulée en permanence, dans toutes les sphères de la vie<sup>14</sup>.

Comme nous l'avons vu précédemment, ce discours est plus ou moins mis en application. Par contre, quand au respect des citoyen(ne)s, de son rythme et de son langage, mentionnons que lors de la rencontre du 18 novembre 1004, soit le forum « de

la population », le langage est simplifié, plus particulièrement dans le document d'information remis lors de la soirée sur la démarche en développement social où plusieurs éléments de contenu ainsi que la définition du développement social sont vulgarisés. Par rapport aux compétences quant aux valeurs qui orientent les décisions, la Ville a le souci de remettre deux documents préparatoires aux organisations du milieu pour que ces dernières se préparent aux consultations. La population en général n'a pas eu cette attention.

#### 2.2.1 b) *La participation est mise à jour et adaptée à la communauté ?*

Comme les communautés évoluent, changent et apprennent de l'expérience, la façon de vivre la participation publique est constamment mise à jour et adaptée à la communauté.

Les préoccupations identifiées lors du forum du 12 et celui du 18 novembre ne sont pas les mêmes. Elles se situent à deux niveaux (selon les organisations et selon les citoyens) et nous devons en tenir compte dans notre processus d'élaboration.

Les préoccupations des citoyens étaient plus en lien avec le plan d'action, par exemple: déplacements à vélo qui est un dossier déjà à l'étude à la Ville (il y aurait, semble-t-il, un comité de travail qui devrait être mis en place sous peu).<sup>15</sup>

Nous pouvons remarquer ici un souci d'adaptation à la communauté. Il en est de même lors du forum citoyen. Au départ, il était prévu que les participant(e)s discutent entre eux(elles), en petits groupes, mais les gens se sont mis à s'exprimer, à dire leurs

---

<sup>14</sup> Ville de Trois-Rivières (2005, 6 juin). *Politique municipale de développement social : pour un mieux-être individuel et collectif*. Trois-Rivières: Ville de Trois-Rivières. (p.8).

désirs dans une courte période de temps prévue pour demander des éclaircissements, poser des questions. Le comité laisse faire la population, jusqu'à ce que le temps de la rencontre soit écoulé. Ceci démontre selon nous une considération certaine pour le(la) citoyen(ne) de la part des organisateur(trice)s. Un autre exemple important s'est d'ailleurs présenté. Suite à la présentation du plan d'action de la politique, un citoyen demande de changer le moment d'adoption de la politique pour accélérer la démarche avant les élections, ce qui a été fait. Nous pouvons donc croire que la Ville répond aux demandes des citoyen(ne)s.

### 2.2.2 *Attitudes relationnelles*

On considère que la participation appelle une communication efficace entre les citoyen(ne)s et les décideur(euse)s. Une participation publique effective est une participation qui requiert une qualité de relations entre les participant(e)s d'une manière telle que chacun(e) puisse en sortir gagnant(e).

Une participation publique effective est synonyme non seulement d'une implication intense et continue des citoyen(ne)s dans le processus, mais également de la capacité d'influer sur les décisions. Cette capacité d'influer sur les décisions dépend, en partie, de la structure du processus de participation. Dans le contexte d'une participation publique démocratique, crédible et efficace, les citoyen(ne)s se situent au cœur du projet, y sont directement lié(e)s et peuvent plus facilement influencer le processus et la décision. Il y

---

<sup>15</sup> COMITE DE TRAVAIL VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (2004). *Politique de développement social* -

a certaines attitudes relationnelles qui servent de garanties à la crédibilité de la participation publique en balisant les attitudes des un(e)s par rapport à celles des autres.

Les attitudes relationnelles se sont portées garantes de la crédibilité de la participation. Pour cette catégorie composée de sept indicateurs de crédibilité, il nous semble que certaines sections sont particulièrement liées et doivent être traitées dans la même analyse.

*2.2.2 a) Relations de confiance entre les participant(e)s ?*

*2.2.2 b) Esprit de coopération dans les interactions ?*

*2.2.2 c) Le(la) citoyen(ne) se perçoit comme partenaire ? Coresponsable de son résultat pour la collectivité ?*

Nous savons qu'il y a des résistances au niveau décisionnel du Conseil de Ville et que plusieurs élu(e)s ne croient pas au développement social, ce qui nécessairement complique la démarche. Nous ne connaissons pas l'effet de ces difficultés sur le Comité consultatif et le Comité de travail non plus, donc sur plusieurs « partenaires du milieu » (Appendice A). Lors des forums que nous observons, nous avons une impression de coopération, de bonne entente.

Dans l'atelier où nous sommes présentes le 12 novembre 2004, nous croyons qu'une certaine confiance existe entre les participant(e)s. La plupart des gens expriment leur opinion et lors des discussions, ils tentent de s'entendre sur les mots et apprennent dans le respect à travailler ensemble, même si les participant(e)s proviennent d'organismes d'horizons bien différents qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Dans l'atelier observé, la plupart des participant(e)s proviennent de groupes communautaires, il y a aussi plusieurs fonctionnaires de la Ville ainsi qu'une élue municipale. D'autres enfin proviennent d'organismes à buts lucratifs, il y a entre autre une école de danse. Des représentants de l'association générale des étudiant(e)s de l'Université du Québec à Trois-Rivières y sont présents. Malgré les différents champs d'intervention des personnes présentes, la bonne humeur règne, les gens s'entendent entre eux, coopèrent. Il en est de même tout au long des deux forums où même si les discussions sont « sérieuses », il y a de l'humour et l'ambiance est agréable. L'atmosphère en général nous semble propice à la participation citoyenne. Nous pouvons croire à une certaine ouverture d'esprit de la part de l'organisation. Par exemples, il n'y a pas seulement des « expert(e)s » à l'avant-scène et personne ne fait preuve d'une attitude de dénigrement face aux idées de l'autre.

Lors des forums, on demande à plusieurs reprises si quelqu'un a des commentaires, il semble y avoir place pour la parole citoyenne.

Les décideur(se)s qui s'expriment font preuve d'ouverture d'esprit, ils(elles) prennent soin de mentionner l'importance pour eux(elles) d'une participation citoyenne. Nous

croyons effectivement que suite aux prises de parole des organisateur(se)s, les citoyen(ne)s peuvent se percevoir comme partenaires du processus. Citons à cet effet les paroles du président du comité consultatif, M. Denis Beaulieu lors du forum consultatif du 18 novembre 2004 : « Les organisations ont eu l'occasion de s'exprimer, à votre tour [maintenant] pour partager notre vision du développement social. On est là pour vous écouter. »

À part les représentant(e)s des organismes du Comité consultatif et du Comité de travail (Appendice A), il n'y a pas d'implication intense et continue des citoyen(ne)s dans le processus. Étant donné que la structure du processus de participation ne s'y porte guère, il(elle)s n'ont pas une grande influence sur les décisions. Malgré tout, notre première analyse du contenu de la politique nous a convaincu que les citoyen(ne)s ont influencé la politique adoptée par la Ville de Trois-Rivières puisque leurs commentaires y sont présents.

Nous ne savons pas si le(la) citoyen(ne) « Se perçoit comme partenaire et coresponsable de son résultat pour la collectivité », mais la forte participation nous laisse croire que oui. Il est rare que plus de cent citoyen(ne)s se présentent suite à une invitation de la Ville, même si ce chiffre peut nous sembler peu représentatif de toute la communauté trifluvienne. De plus, celle-ci a reçu trente-quatre documents de réflexion, ce qui selon les organisateur(trice)s représente environ cent organismes de la municipalité. Mais cette participation provient-elle vraiment d'un souci pour la collectivité ? Nous pouvons en douter un peu étant donné les demandes « individuelles »



des citoyen(ne)s et de la plupart des groupes communautaires participants qui démontre des intérêts individuels de type corporatif. Mentionnons tout de même que ces organismes qui se préoccupent d'une clientèle particulière et non du bien commun de la société représentent tout de même plusieurs individus, donc une section de la communauté.

*2.2.2 d) La personne qui décide joue un rôle de collaborateur(trice), de régulateur(trice), de catalyseur(e) et d'agent(e) de cohésion ?*

*2.2.2 e) La personne qui, comme initiateur(trice) du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité ?*

C'est la Ville de Trois-Rivières qui invite à la participation, porte le projet et régule les discussions. Elle engage une agente de développement et libère plusieurs de ses employé(e)s pour mettre en œuvre l'élaboration de cette politique municipale de développement social.

Deux documents préparatoires aux consultations servent de guide à la participation des organisations. Suite à la réception de cette documentation, les groupes peuvent dès lors discuter de la position à adopter par leur organisation dans la formulation de la politique.

À propos du rôle de collaborateur de la personne qui décide, notons que par sa présence continue lors des consultations, la personne qui décide joue effectivement un rôle de collaborateur. Cet extrait d'un article de presse du *Nouvelliste* (2004) nous semble significatif du présent indicateur de la participation. Il est aisé de percevoir dans les paroles de cette élue municipale ses aptitudes de collaboratrice, de régulatrice, de catalyseur et d'agente de cohésion.

Mme Tardif n'a pas manqué de souligner qu'en annonçant dès l'ouverture du forum la création d'un comité de suivi qui veillera à l'application de la politique à la suite de son adoption, le maire Yves Lévesque a répondu à une des plus grandes inquiétudes des participants qui ne veulent surtout pas que cette politique, la première du genre, se retrouve sur une tablette.

«Les organismes du milieu ont aussi exprimé le désir que la Ville se préoccupe de plus en plus de développement social, au même titre que le développement économique et culturel», a-t-elle fait remarquer.

Un autre forum aura lieu le 18 novembre, à 19h, à la salle publique de l'hôtel de Ville, alors que les citoyens seront invités à participer à une séance d'information. M. Denis Beaulieu a dit souhaiter que des gens de tous les districts de la Ville y prennent part.

C'est à la suite de cette troisième consultation que le comité amorcera la rédaction de la politique municipale en développement social afin que celle-ci soit adoptée par le conseil au printemps 2005. Un plan d'action triennal suivra afin d'identifier les priorités pour chacun des services municipaux et paramunicipaux de la Ville. Ce dernier sera toutefois adopté par le prochain conseil qui sera élu en novembre 2005. (p.10).

À chaque moment de la consultation, les gens qui détiennent le pouvoir présente les différentes étapes, le cheminement par rapport au plan d'action, leur bilan, les gens impliqués dans la démarche, etc. et ce, dans les médias aussi, ce qui permet à la population en général de connaître la démarche.

Que cela soit de notre part ou de la part de toute autre personne, il est toujours possible de s'informer auprès de l'agente de développement responsable de la politique.

Elle nous donne d'ailleurs accès à l'information, même à plusieurs documents de travail, ce qui démontre une transparence dans la démarche. Celle-ci n'est plus en poste aujourd'hui, une autre personne la remplace comme gestionnaire du développement social. Celle-ci nous donne aussi accès à l'information en nous exposant leur démarche avec transparence. Par rapport à l'équité et à l'intégrité du processus, nous les croyons présentes, à notre connaissance il n'a jamais été question du contraire.

*2.2.2 f) Le/la citoyen(ne) présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit ?*

*2.2.2 g) L'accessibilité de tou(te)s aux compétences ? Elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptés aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.*

Pour cette dernière section, nous devons encore une fois diviser les « citoyen(ne)s » de l'étude selon deux catégories : les citoyen(ne)s représentant(e)s d'organisations et les citoyen(ne)s de la population en général. En ce qui a trait aux citoyen(ne)s provenant des organisations, ils(elles) présentent effectivement une capacité d'évaluation des décisions et font preuve de sens de l'action et d'ouverture d'esprit. Il(elle)s y sont préparé(e)s par deux documents préparatoires (s'il(elle)s les ont lus...), mais surtout, il(elle)s ont eu à se prononcer sur l'objet de la consultation, à y réfléchir pour formuler leur document de réflexion.

Par leur écriture d'un manuscrit, leur présence au forum et leurs prises de paroles, surtout dans les ateliers, nous croyons que les citoyen(ne)s membres d'organismes ont fait preuve de « Sens de l'action ». Enfin, pour les compétences concernant « L'esprit critique », « Le jugement » et « La capacité de délibération », difficile de répondre par l'affirmative étant donné le manque de débat. Les assemblées ne sont pas délibérantes, mais plutôt consultatives et informatives. Une forme de délibération a cependant lieu dans les ateliers, surtout pour obtenir des consensus sur certains éléments de la politique.

Parlons maintenant des citoyen(ne)s de la population en général présent(e)s lors du forum consultatif du 12 novembre 2004. Mentionnons que cette rencontre est d'une durée de trois heures. Une heure, une heure trente est consacrée à la présentation d'une information dense. La Ville expose les différentes étapes du plan d'action, la démarche, les partenaires, les procédures, etc. Bien entendu, il y a aussi présentation de l'information concernant la Politique en développement social elle-même. Même si les organisateur(trice)s vulgarisent le contenu de la consultation, il est question de définitions concernant des valeurs et des axes d'interventions, donc une information plutôt « consistante ». Pour se prononcer sur ces éléments, il est nécessaire d'y réfléchir, de prendre un certain recul pour se « faire une tête » sur le sujet.

Les citoyens(ne)s ne sont donc pas à même « D'évaluer les décisions », de faire preuve « D'un esprit critique », « De jugement » et « D'une capacité de délibération ». À

propos de ces derniers indicateurs de la participation publique, comme l'assemblée n'est pas conçue pour être « délibérante », ces compétences ne peuvent s'appliquer.

Ce manque de préparation, ou plutôt d'éducation de la population explique aisément pourquoi les participant(e)s ne se sont pas du tout exprimé(e)s sur le contenu de la politique, mais sur des actions précises comme l'ajout d'un feu rouge ou d'un banc de parc.

Mentionnons que pour les citoyen(ne)s membres d'organisations, la prise de parole est régulée par la Ville, mais non pour la population en général qui n'a pas répondu aux attentes de départ concernant un cadre de référence en développement social. L'organisation laisse s'exprimer les citoyen(ne)s comme il(elle)s le désirent, de façon ordonnée, bien entendu. Nous croyons que c'est dû au fait que la Ville a plus ou moins d'attentes vis-à-vis de la population et de sa contribution. Elle se préoccupe avant tout des organisations citoyennes. Pour la population, la Ville désire avant tout l'informer sur la démarche. De plus, étant donné que le plan d'action fait aussi parti du processus en développement social, elle laisse s'exprimer les citoyen(ne)s.

Nous croyons que tous les citoyen(ne)s font preuve d'ouverture d'esprit tout au long des rencontres étant donné leur écoute active. Quant à la dernière balise, qui porte sur une « Obligation collective d'accessibilité de tou(te)s à ces compétences », elle est plus ou moins remplie. La Ville n'appelle ni à des actions de formation, ni à des modalités de

débats, sauf pour les citoyen(ne)s représentant(e)s d'organismes qui reçoivent une certaine forme de formation sous l'aspect de deux documents préparatoires à la consultation.

### 2.3 *Les conditions pratiques de la participation publique*

Il est possible d'énoncer certaines conditions critiques minimales pour baliser la pratique de la participation publique. Comme dans les sections d'analyses précédentes, certains indicateurs sont traités ensemble si nous l'avons jugé nécessaire. Le dernier indicateur des conditions pratiques de la participation « La pratique et les résultats de l'objet de la participation sont crédibles ? » est un ajout de notre part. Les auteur(e)s du Cadre de référence mentionnent cet indicateur comme explication dans un indicateur, mais sans en mettre l'emphasis comme nous le faisons.

Les indicateurs de Thibault et al. (2000) ou *conditions critiques minimales* pour baliser la pratique de la participation publique sont les suivants :

- Une décision est à venir ?
- La personne qui initie la participation est habilitée à décider ?
- La personne qui décide accepte d'être influencée, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte ?
- Les règles et le processus de la participation sont clairs, connus et convenus ?

- Présence d'une phase d'information et de questionnement sur les objets de la participation ?
- Le processus est accessible à tous (accessibilité physique, intellectuelle, psychosociale et support financier) ?
- Le processus est public ?
- L'information est transmise dans un langage et selon des modalités accessibles techniquement, intellectuellement et socialement ?
- Le débat est public et fondé sur le bien commun ?
- Les citoyen(ne)s sont ou se sentent touché(e)s par la question, donc objets de participation significatifs ? Sinon, nécessité d'une campagne de sensibilisation.
- La participation a lieu au moment opportun ? La participation fait appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques.
- *La pratique et les résultats de l'objet de la participation sont crédibles ?*

### 2.3.1 Partage de pouvoir

#### 2.3.1 a) Une décision est à venir ?

Cette condition minimale de la participation qui est fréquemment oubliée selon les auteur(e)s du cadre stipule que la participation publique est essentiellement une participation au processus de prise de décision. Si la décision est prise ou si aucune décision n'est envisagée, il n'y a pas lieu de participer. Évidemment, il faut savoir que le

processus de prise de décision peut être complexe, long et parfois progresser en spirale. La participation peut intervenir à chacune des étapes.

Suite aux fusions municipales, Trois-Rivières doit élaborer un plan de développement de son territoire qui vise un développement communautaire, économique et social, et ce, dans une perspective de collaboration avec les citoyen(ne)s et les partenaires du milieu. C'est pourquoi la Ville initie la démarche d'élaboration de la politique municipale de développement social. Une décision découle effectivement de cette collaboration avec les citoyen(ne)s, puisque la politique a été adoptée à l'été 2005.

#### *2.3.1 b) La personne qui initie la participation est habilitée à décider ?*

Bien sûr, les fonctionnaires et les professionnel(le)s peuvent techniquement mener une consultation, sauf que la décision de la tenir, l'orientation et le poids à lui donner appartiennent à la personne qui décide. Au plan de la crédibilité même de la consultation, la visibilité et l'action de la personne qui décide sont importantes.

Aucun doute, dans la démarche entreprise par Trois-Rivières, c'est la Ville elle-même qui fait la consultation, même si une responsable du développement social est engagée pour mener à terme le projet. Pour preuve, c'est le Conseil de Ville qui est l'instance décisionnelle lors du processus. Bien entendu, cette politique est de plus adoptée par la Ville et lors des consultations, c'est l'entité de « la Ville de Trois-Rivières » qui invite à la participation. Dans les médias qui couvrent les forums, ce sont des élu(e)s municipaux qui prennent la parole.



Lors des deux forums consultatifs, le maire de la Ville est présent, en plus de nombreux conseiller(e)s municipaux et de divers cadres des services municipaux. Dans les forums, le maire prend la parole ainsi que divers conseiller(e)s impliqué(e)s. Il en est de même dans la politique (2005) où des messages du maire et des conseillers(e)s impliqués y sont inclus. Les personnes qui initient la participation sont donc effectivement habilitées à décider.

*2.3.1 c) La personne qui décide accepte d'être influencée, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte ?*

Si la personne qui décide n'accepte pas a priori d'être influencée au point de modifier sa propre opinion, elle ne veut pas la participation. Elle ne veut pas pour autant partager son pouvoir. Que se passe-t-il après la période de participation?

La personne qui prend des décisions en démocratie les prend publiquement, il ne saurait en être autrement. Il en est de même pour le traitement fait des contributions des citoyen(ne)s. Ayant accepté l'influence démocratique de la population et s'étant engagé dans un dialogue avec cette dernière, la personne qui décide doit accepter de rendre compte des motifs qui l'ont amené à prendre telle décision. Cet engagement de transparence en est un de respect de la population. Thibault et al.(2000) observent que son absence est source de non implication des citoyen(ne)s à moyen terme.

Nous devons répondre par l'affirmative à cet indicateur contribuant à la qualité de la démarche en participation publique. Nous croyons qu'effectivement la Ville de Trois-Rivières accepte d'être influencée, l'affirme publiquement et s'engage à une reddition publique de compte.

Au cours de la démarche, la Ville sensibilise, forme et trouve un(e) répondant(e) en développement social dans ses services municipaux et para-municipaux et elle identifie les pratiques existantes en développement social. De plus, la Ville sensibilise et forme les élu(e)s en développement social, donc les décideur(euse)s lors de certains Conseil de Ville. Nous pouvons dire qu'elle « Accepte d'être influencée ».

Elle l'« Affirme publiquement » dans les médias de la région, lors des forums, dans les documents remis aux participant(e)s de la consultation et dans sa politique en développement social.

Dans sa politique (2005), la Ville de Trois-Rivières s'engage aussi à une « Reddition publique de compte » des façons suivantes :

Un comité permanent chargé des questions de développement social sera nommé afin de poursuivre le travail amorcé et d'assurer le suivi des plans d'action annuels. [...] Une personne du Conseil municipal sera nommée répondante du développement social afin d'assurer le lien entre la Ville et les instances gouvernementales supérieures responsables en matière de développement social. [...] Les citoyennes et les citoyens sont maintenant invités à prendre part d'une façon active à la vie en société de manière à répondre à leurs besoins individuels et collectifs en participant aux affaires publiques pour un développement cohérent et durable de la collectivité. (p.32).

### *2.3.2 Consensus sur les règles et le déroulement*

#### *2.3.2 a) Les règles et le processus de la participation sont clairs, connus et convenus ?*

Étant une entreprise de communication entre des citoyen(ne)s et une institution qui en prend l'initiative, la participation doit faire l'objet d'un consensus quant à son déroulement et à ses règles. La clarté des règles du jeu garantit une équité et une justice minimum à ceux(elles) qui s'engagent dans ce jeu de la participation. La crédibilité du processus est assurée par la mise en place de mesures qui assurent le respect des engagements, des règles et des procédures prédéfinies par l'organisme décideur et parfois négociées avant sa mise en oeuvre. Plus la participation s'adresse à un vaste ensemble, par souci d'équité et d'efficacité, des règles de fonctionnement doivent être fixées. Personne, de ceux(elles) qui décident et de la population, ne change les règles du jeu en cours de « match » sans le consentement de chacun(e) : c'est une question de crédibilité.

Ces règles portent généralement sur les étapes, leur échéancier et le déroulement de la démarche, sur le rôle, les droits et les devoirs des acteur(trice)s, la déontologie et sur les services (documentation, conseil, finances...) de tous ordres supportant le processus de participation. La crédibilité s'incarne le plus souvent chez les personnes qui ont mandat de présider à la démarche de participation. La crédibilité se gagne essentiellement par la pratique et les résultats.

Tout au long du processus entrepris par la Ville de Trois-Rivières, le déroulement et les règles de la consultation sont clairs et prédéfinis par le Conseil consultatif, donc par la Ville et les partenaires du milieu (Appendice A) et ce, avant sa mise en œuvre. Les règles du jeu changent peu, sauf lors du forum citoyen du 18 novembre 2004 où il est prévu que les participant(e)s forment des focus group. Même si les organisateur(trice)s ne demandent pas le consentement de chacun(e), les citoyen(ne)s désirent s'exprimer et les commentaires sont nombreux. Le comité change alors son plan de départ pour laisser parler librement les gens, même si ce n'est pas la procédure prévue. Il s'agit donc d'une adaptation à la population plus que d'un manque de respect à la démarche. Autre changement : suite au commentaire d'un citoyen mentionnant les élections à l'hiver 2005 et à la politique qui est prévue pour le printemps 2006, le plan d'action est rectifié. Voilà à cet effet la décision prise par le comité consultatif pour réviser l'échéancier.

Lors du forum citoyen, quelqu'un a mentionné l'importance d'adopter le plan d'action avant la fin du mandat du Conseil municipal actuel. On croit que ce sera peut-être plus difficile et plus long avec un prochain conseil qui n'aura pas vécu tout le processus et devra s'approprier le dossier. Le comité de travail propose donc un nouvel échéancier qui sera présenté au comité consultatif le 15 décembre prochain. Dans cette nouvelle proposition, la politique serait adoptée en mars 2005 et la plan d'action au plus tard, fin juin 2005<sup>16</sup>.

Voilà donc un changement important au plan d'action. La politique est finalement adoptée à l'été 2005. Quant au plan d'action, il n'est pas encore adopté lors de l'écriture de ce mémoire à l'été 2007. Nous ne pouvons voir ce changement à l'échéancier comme un aspect négatif, il s'agit au contraire d'un élément qui selon nous ajoute à la crédibilité

---

<sup>16</sup> Comité de travail (2004, 25 novembre). *Politique de développement social - Retour sur les deux forums : 12 et 18 novembre (évaluation)*-. Document inédit, Ville de Trois-Rivières. (p.3).

de la démarche. En effet, adopter une politique présuppose un engagement financier et politique. Une nouvelle équipe au sein du Conseil de Ville - suite aux élections – aurait pu faire retarder la démarche, voir même la faire avorter.

### *2.3.3 Accessibilité*

Pour qu'il(elle)s exercent leur rôle et leur pouvoir de façon équitable, les citoyen(ne)s ont besoin d'être habilité(e)s. Par-dessus tout, il y a nécessité de transmettre l'information sur toute question soumise à la participation. Enfin, au nom de l'accessibilité au processus démocratique, les participant(e)s doivent être informé(e)s dans un langage et selon des modalités qui leur sont accessibles techniquement, intellectuellement et socialement.

*2.3.3 a) Présence d'une phase d'information et de questionnement sur les objets de la participation ?*

*2.3.3 b) Le processus est accessible à tous (accessibilité physique, intellectuelle, psychosociale et support financier) ?*

L'accessibilité est une condition de base de l'exercice de la démocratie. Il importe de préciser concrètement quelques dimensions de cette accessibilité. L'accessibilité est d'abord physique par son lieu, ses horaires et un soutien au transport permettant la réduction des contraintes. Elle est aussi intellectuelle en assurant une vulgarisation des

matières techniques et de la langue de bois. Elle est ensuite psychosociale, assurant des modes d'intervention et de prise de parole facilitants pour les non-initié(e)s. Enfin, l'accessibilité peut requérir des supports financiers ou techniques à des personnes moins bien munies à cet égard.

Pour ce qui est de l'« accessibilité intellectuelle », nous notons une vulgarisation des « matières techniques », tel que dénommé par Thibault et al.(2000), surtout lors du forum citoyen, autant au niveau des prises de parole du comité que dans les documents écrits remis lors de la séance. Des documents préparatoires aux consultations pour les organismes, soit pour l'écriture d'un document de réflexion et pour la participation lors du forum du 12 novembre, sont préalablement remis. Une préparation pour le forum du 18 aurait été intéressante. Lors du forum dédié à la population en général, les participant(e)s n'ont pas le recul intellectuel nécessaire pour « se faire une tête » sur le contenu de la consultation. Il y a bien eu une « Phase d'information et de questionnement sur les objets de la participation », mais dans la même séance d'information, soit lors d'un forum consultatif d'une durée totale de trois heures. Une préparation, ou une certaine forme d'éducation au contenu aurait été de mise, même si nous avons conscience qu'un processus long et ardu peut rebuter une participation citoyenne souvent difficile à mobiliser.

Pour les modes d'intervention et de prise de parole lors des deux forums consultatifs, donc l'« accessibilité psychosociale », les personnes qui désirent s'exprimer doivent se lever et parler haut et fort. Certaines personnes peuvent se sentir intimidées ou gênées de

le faire. Toutefois, il est possible de soumettre des commentaires écrits sur des documents prévus à cette fin. De plus, tout au long de la démarche consultative et dans les médias, les coordonnées de l'agente de développement y sont mentionnées et la Ville invite toujours toute personne ayant des commentaires ou des questions à s'y référer. Aussi, le fait d'avoir organisé des ateliers « réduits » pour les citoyen(ne)s des organismes peut permettre à ceux(elles)-ci de s'exprimer plus librement. Les « focus group » prévus lors du forum citoyen du 18 novembre n'ont pas lieu, certaines personnes peuvent être intimidées d'exprimer leur opinion.

En termes d'« accessibilité physique », les lieux de rencontres choisis, l'Hôtel de Ville de Trois-Rivières et la Maison de la culture, sont des lieux « centraux » du centre-Ville de Trois-Rivières, près des transports en commun. À notre connaissance, il n'y a pas eu d'offre de soutien au transport pouvant alléger les contraintes chez certaines personnes.

Finalement, en ce qui a trait à l'« accessibilité au niveau du support financier », nous n'avons pas connaissance de supports financiers fournis à des personnes moins bien munies.

### *2.3.4 Interface entre les participant(e)s*

#### *2.3.4 a) Le débat est public et fondé sur le bien commun ?*

Pour qu'il y ait débat, il doit y avoir interface, donc un lieu de rencontre entre les participant(e)s, même si cette interface n'a pas lieu par une présence physique et qu'elle est médiatisée, ou s'étale dans le temps. Cette balise signifie aussi que le débat a lieu en public, permettant en cela à ceux (celles) qui se sentent touché(e)s de se joindre.

Dans le cas à l'étude, il y a effectivement interface entre les participant(e)s, le processus est public puisque deux forums consultatifs ont lieu et que des documents écrits sont acheminés par la poste aux organismes sociaux. De plus, l'invitation au forum « citoyen » est lancée publiquement dans les médias locaux, il s'agit des médias écrits et de la radio. Nous n'avons pas connaissance de diffusions dans les médias télévisuels, ce qui a pu avoir lieu. Ceux(celles) qui se sentent touché(e)s par la démarche peuvent donc s'y joindre.

Tel que présenté dans la catégorie 2.1.2 de l'analyse traitant du bien commun, il n'y a pas vraiment de débat lors de la démarche, mais plutôt une compilation d'idées. Une certaine forme de débat a cependant lieu dans les cinq ateliers de discussions organisés lors du forum de consultation du 12 novembre 2004. Peut-être y a-t-il débat dans les rencontres du Comité consultatif et du Comité de travail, instances formées pour entreprendre la démarche d'élaboration de la politique, mais en vase clos.



Et comme le mentionnent les auteur(e)s du dispositif d'analyse de la participation (Thibault et al. 2000), dans une société où les intérêts sont multiples, les valeurs éclatées et les personnes considérées souvent plus comme des client(e)s que des citoyen(ne)s, il est parfois difficile de tenir un débat public qui a une plus grande portée que la recherche de la satisfaction des attentes individuelles. Pourtant, sans le bien commun, le bien individuel est menacé. Aussi, le débat public doit-il d'abord porter sur le bien commun et les arguments avancés énoncés en référence à lui.

### *2.3.5 Conditions de crédibilité*

*2.3.5 a) Les citoyen(ne)s sont ou se sentent touché(e)s par la question, donc objets de participation significatifs ? Sinon, nécessité d'une campagne de sensibilisation.*

Si quelqu'un(e) ne ressent ou ne perçoit pas l'impact d'un projet sur lui(elle)-même, il(elle) a peu de motifs de s'engager dans un processus de participation. Les objets de participation doivent être significatifs, c'est-à-dire être des objets qui touchent et impliquent les participant(e)s et qui sont discutés au(x) moment(s) opportun(s) du processus de décision.

Selon cette condition, si l'objet de la décision à venir ne touche pas la population, il n'y a pas matière à participation. En corollaire, plus une question touche ou affecte des publics, plus il est indiqué de la soumettre à la consultation.

Si un objet de la décision concerne des gens qui n'en sont pas conscients, il faudra une campagne de sensibilisation.

Tel que présenté dans la problématique du présent mémoire, la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières éclot dans le contexte des réorganisations municipales et dans une conjoncture où les problèmes sociaux sont grandissants. Comme il en est fait mention dans la politique en développement social de la Ville de Trois-Rivières, le rôle des Villes évolue (2005) :

Les responsabilités en développement social qui leur seront attribuées par le gouvernement augmenteront au cours des prochaines années. Elles doivent donc adopter des approches de développement plus intégrées [...] dans une perspective de collaboration avec les citoyens, les citoyennes et les partenaires du milieu. (p.4).

Par ailleurs, le développement social se propose comme solution aux problèmes sociaux grandissants pour le « mieux-être » de la collectivité. Le projet en développement social de la Ville de Trois-Rivières est en soi significatif. Il touche au développement de la communauté entière puisqu'il concerne la vision et les valeurs qui guident les services de la Ville. Avec cette politique, Trois-Rivières prend plusieurs engagements qui viennent déterminer les opérations de ses services municipaux.

Le bien commun et la participation du(de la) citoyen(ne) se posent au cœur d'une démarche de développement social. Chacun(e) des individus de la Ville ainsi que chacune de ses organisations sont par conséquent concernés par le projet.

Les groupes sociaux démontrent leur intérêt par une forte participation lors de la consultation. Trente-quatre documents de réflexion remis - qui selon les organisateur(trice)s représentent une centaine de groupes - ainsi que plus d'une centaine de participant(e)s. La population aussi fait preuve d'une importante participation. Près d'une centaine de personnes sont présentes lors des consultations. Bien entendu, ce nombre n'est aucunement représentatif des 126 000 citoyen(ne)s de Trois-Rivières, mais la mobilisation de la population est difficile. Une campagne de sensibilisation à la démarche n'a pas eu lieu, idée intéressante pour ajouter à la mobilisation.

*2.3.5 b) La participation a lieu au moment opportun ? La participation fait appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques*

La participation doit surtout faire appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie; le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques. Ne serait-ce pas là ce qu'on appelle les choix de société qui font si cruellement défaut?

Il est bien évident que le choix des valeurs et des objectifs qui président une décision requiert une consultation en début de processus. De même, quand la participation prend la forme d'un partage de pouvoir (délégation, partenariat), les tâches confiées à l'action des citoyen(ne)s ne peuvent se limiter au niveau de l'exécution, mais aussi intervenir au plan du choix des stratégies et des valeurs.

En effet, la consultation concerne les valeurs et les objectifs de la politique, comme nous l'observons lors des deux forums consultatifs. Les organisateur(trice)s demandent aux participant(e)s de se prononcer sur les éléments suivants : la définition du développement social, la mission de la politique, les valeurs, les principes et les axes d'interventions de la Ville, il s'agit donc de choix spécifiques. Quant au choix des stratégies, dans la démarche étudiée il est ici questions « d'actions ». C'est dans le plan d'action qu'il sera possible de déterminer si les actions mentionnées par les participant(e)s sont considérées. Malgré tout, la consultation invite la participation à ce sujet. Même si l'instance décisionnelle finale reste le Conseil de Ville, nous observons un partage de pouvoir dans la démarche se situant au niveau du Comité consultatif et du Comité de travail (liste en Appendice A) où des partenaires du milieu y sont présent(e)s.

### *2.3.5 c) La pratique et les résultats de l'objet de la participation sont crédibles ?*

Ce dernier indicateur qui concerne spécifiquement la crédibilité de la pratique et des résultats d'une démarche en participation est nommé par les auteur(e)s du dispositif d'analyse, mais sans emphase. Nous avons voulu l'inclure séparément comme indicateur des conditions pratiques de la participation. Ce dernier indicateur permet de tracer en quelque sorte un bilan de la démarche en terme de résultats. Dans cette section, nous abordons les éléments suivants : la diffusion des résultats; la crédibilité de la démarche et des résultats; le suivi du projet; la satisfaction des protagonistes face à la participation et la transformation de l'instance décisionnelle.

Durant la période qui concerne notre analyse, soit la consultation des citoyen(ne)s de la population et de ses organisations, nous pouvons dire que la Ville fait preuve de crédibilité. Une politique est adoptée et plusieurs des éléments de contenu qui la composent proviennent des citoyen(ne)s. À ce jour, soit l'été 2007, le plan d'action en développement social de la Ville n'est encore ni finalisé, ni adopté, mais le processus est en cours. Certaines activités ponctuelles ont déjà eu lieu comme « En Ville sans ma voiture », projet qui concerne le volet environnemental de la politique.

La responsable du développement social nous fait part de la volonté du Conseil municipal de la Ville pour aller de l'avant en développement social. À très court terme, le Comité en développement social se prépare à soumettre un plan d'action sur deux ans au Conseil municipal. Les membres du Comité ont priorisés deux à trois actions par axe d'intervention (voir la Politique à l'Appendice D), des actions qui proviennent des consultations publiques.

Nous croyons qu'il sera possible d'identifier la réelle volonté de la Ville quand sera venu le moment d'accorder du financement aux projets de développement social. Pour le moment, elle a accordé en 2007, le montant de 65 000 \$, incluant le salaire d'une personne ressource. Tel que décrit par la responsable du développement social, cet argent « est utilisé dans l'action ». Le Comité cible des organismes qui possèdent « l'expertise » pour réaliser les projets de développement social en partenariat avec la Ville. Le Comité espère évidemment plus de financement pour l'année 2008.

Rappelons que la Ville de Trois-Rivières a lancé publiquement la politique à l'été 2005, cette diffusion des résultats ajoute selon nous de la crédibilité à la démarche. On retrouve d'ailleurs la politique sur le site internet de la Ville.

Au niveau du suivi à la démarche participative, un comité est nommé de façon permanente. Il se compose de « partenaires du milieu », de fonctionnaires et d'élue(s) municipaux. De plus, deux comités de travail sont mis sur pied.

En terme de satisfaction, d'après les commentaires entendus lors des forums ainsi que par le compte-rendu du comité consultatif de l'évaluation récoltée dans le forum du 12 novembre (2004, p.4), les participant(e)s sont majoritairement satisfait(e)s et enthousiasmé(e)s par leur participation. Quant aux organisateur(trice)s, la responsable du développement social nous informe de leur satisfaction due à la forte participation. En effet, cent vingt personnes se sont prononcées lors du premier forum et quatre-vingt-dix lors du second. De plus, trente-quatre mémoires ont été remis. Ajoutons à ce bilan positif que c'est la première fois que des organismes communautaires et publics se rencontrent. Les fonctionnaires de la Ville sont présents lors du premier forum et trois ou quatre participent aux ateliers de discussions.

Mentionnons finalement la transformation du pouvoir envisagée. Ceux(celles) qui décident expriment le désir de changer leurs pratiques, leur vision et leurs discours suite à la participation citoyenne. En effet, comme il en est question dans plusieurs des documents de la Ville, leurs objectifs suite à l'application de la politique, outre de miser

sur ce qui est déjà fait, est de changer leurs façons de faire. De plus, la Ville mentionne le désir de travailler avec les « partenaires » du milieu et de leurs donner des ressources.

## Synthèse des résultats



La participation publique, c'est l'action de prendre part aux décisions qui concernent la collectivité. « Par la participation publique, les membres d'une collectivité s'associent directement au processus de prise de décision d'une organisation, ou d'une institution gouvernementale à laquelle ils appartiennent. » (Thibault et al., 2000, p.3). La Ville de Trois-Rivières a désiré concevoir sa Politique municipale de développement social (2005) de façon démocratique, en invitant les citoyen(ne)s à la participation. Le Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000), qui vise « L'amélioration de la pratique démocratique, utile et crédible de la participation publique » (p.3), offre des repères et des balises de la participation sociale. C'est à partir de ce dispositif d'analyse que s'est construite la présente étude de cas de la participation publique de la Ville de Trois-Rivières lors de l'élaboration de sa Politique municipale de développement social

Dans ce mémoire, nous avons désiré analyser le processus de consultation publique mené par la Ville de Trois-Rivières pour élaborer sa politique et savoir répondait aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000). De plus, nous avons voulu analyser la représentativité des propositions citoyennes dans le contenu de la politique.

### *Contenu de la politique*

Suite à notre analyse de contenu des consultations publiques effectuées par la Ville de Trois-Rivières, nous pouvons conclure qu'il représente effectivement les idées, les recommandations et les commentaires des citoyen(ne)s. Le contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005) est donc démocratique. Par contre, nous ne pouvons dire que le processus de participation publique ayant mené à l'adoption de la politique est démocratique comme l'entend Thibault et al. (2000), ce que nous verrons de façons plus détaillée dans la section suivante de l'analyse. En effet, lors des consultations le débat n'est pas favorisé, il s'agit plutôt d'une compilation d'idées. Tous les commentaires émis par des participant(e)s lors de notre présence aux forums consultatifs ont été pris en considération.

### *Processus de participation publique lors de l'élaboration de la Politique*

En ce qui a trait au processus de formulation de la politique, la présente synthèse s'effectue à partir des indicateurs de la participation publique évoqués dans le Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000), Cadre synthétisé dans le tableau V pour les fins de l'étude. La première dimension du Cadre de référence concerne les « Balises » de la participation publique.

En démocratie, il existe plusieurs « Pratiques démocratiques ». Dans le cas de la Ville de Trois-Rivières, il s'agit bel et bien d'une participation publique, encadrée

formellement par ceux et celles qui ont le mandat de décider par résolution, règlement ou loi et non d'une participation électorale ou militante. Le fait que cette initiative soit initiée par la Ville de Trois-Rivières elle-même est un événement rare et inusité dans la pratique du développement social. Lors de la démarche consultative, « Le pouvoir est plus ou moins étendu » dans ce sens où les idées sont soumises au départ par la Ville, sans débat ou éducation populaire.

Pour ce qui est des « Modalités de participation » (Participation sans pouvoir, Pouvoir d'influence et Pouvoir partagé), l'approche participative se situe plutôt au niveau du « Pouvoir d'influence » car le processus à l'œuvre est plutôt celui de la consultation, voire presque de l'information dans le forum citoyen. Une forme de pouvoir est tout de même partagée avec quelques intervenant(e)s du milieu communautaire présent(e)s dans le comité consultatif. C'est le Conseil de Ville, formé des conseiller(ère)s municipaux et du maire de la Ville qui reste tout de même l'instance décisionnelle finale. Certains freins sont présents dans un partage de pouvoir avec les citoyen(ne)s.

Passons maintenant à la section du Cadre traitant des « Balises » de la participation publique. Mentionnons que à Trois-Rivières, « Les valeurs gouvernant la participation publique » sont plus ou moins démocratiques au sens où l'entendent les auteur(e)s du Cadre de référence. En effet, les indicateurs de cette catégorie concernent « Le pouvoir du peuple », « Le débat public autonome », « La liberté d'expression » et « L'accessibilité à la parole », éléments plus ou moins présents lors de la consultation.

Par contre, comme nous l'avons déjà mentionné, les citoyen(ne)s ont une influence réelle dans le contenu de la politique.

Dans la catégorie « Valeur de bien commun », la recherche du bien commun et non d'individus est selon le auteur(e)s du Cadre « Le résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun » (Thibault et al. 2000, p.16), ce qui est plus ou moins le cas dans cette expérience. Les questions et les objets se réfèrent plutôt à l'individu, à des clientèles à satisfaire et plus ou moins au bien commun. Lors de la démarche, il y a tout de même une évolution à ce sujet suite aux commentaires de quelques citoyen(ne)s. Le contenu de la politique évoluera vers le bien commun.

En ce qui concerne la « Participation publique comme geste d'identification à sa communauté », soit le troisième indicateur du bien commun, celui-ci est très présent lors des consultations.

Pour les « Attitudes envers la participation publique » il n'y a pas vraiment d'« Appropriation des valeurs de démocratie » lors du processus, surtout pour le citoyen(ne)s en général puisqu'il n'y a pas de débat réel, ou de discussion. Même si l'information est vulgarisée et véhiculée en toute simplicité, les citoyen(ne)s ne sont pas préparé(e)s à la consultation. Par contre, les organismes communautaires ont reçu des documents préparatoires et participent à des ateliers lors de la consultation.

Pour l'indicateur « La participation est mise à jour et adaptée à la communauté », nous pouvons remarquer un souci d'adaptation à la communauté dans la démarche et les commentaires émis sont effectivement pris en considération.

Du point de vue des « Attitudes relationnelles », la coopération et la confiance règnent et la personne qui décide, soit les représentant(e)s de la Ville « Jouent un rôle de collaborateur(trice)s, de régulateur(trice)s, de catalyseur(e)s et d'agent(e)s de cohésion ».

Lors du processus, « L'intégrité, la transparence et l'équité » semblent régner. Il est possible de croire que les citoyen(ne)s aient pu se percevoir comme partenaire, « Coresponsable du résultat pour la collectivité » lors des rencontres, étant donné la très bonne attitude des dirigeant(e)s face aux citoyen(ne)s. Par contre, nous ne sommes pas à même de croire que les citoyen(ne)s ont pu présenter une capacité d'« Évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée », mais il(elle)s ont fait preuve de « Sens de l'action » lors de leur participation et ont exprimé(e)s leurs idées. Nous croyons que « L'accessibilité de tou(te)s aux compétences » est une lacune lors du processus, moins chez les organismes communautaires que pour la population en général.

Par rapport à la dimension « Les conditions pratiques de la participation publique », une décision est présente puisque la politique sera bel et bien adoptée par la Ville de Trois-Rivières en 2005 et qu'un plan d'action devrait suivre sous peu. Même si cela semble parfois difficile, la Ville « Accepte d'être influencée, l'affirme publiquement et

s'engage à une reddition publique de compte ». « Les règles et le déroulement » sont clairs, sans être soumis à la discussion et le « Processus est accessible » dans ce sens où il y a présence d'une phase d'information et de questionnement dans les rencontres en plus d'y avoir une accessibilité physique, intellectuelle et psychosociale.

Pour l'« Interface entre les participant(e)s », le processus est public puisque deux forums consultatifs ont lieu et que des documents écrits sont acheminés par la poste aux organismes sociaux. De plus, l'invitation au forum « citoyen » est lancée publiquement dans les médias locaux. Tel que présenté dans la catégorie 2.1.2 de l'analyse traitant du bien commun, il n'y a pas vraiment de débat lors de la démarche, mais plutôt une compilation d'idées.

La dernière section de l'analyse concerne « Les conditions de crédibilité » de la démarche. Nous pouvons croire que « Les citoyen(ne)s se sont senti(e)s touché(e)s par la question », donc que l'objet de participation est significatif et que « La participation a lieu au moment opportun » puisque les Villes fusionnées du Québec doivent se doter d'un plan en développement social. Les groupes sociaux démontrent leur intérêt par une forte participation lors de la consultation. Trente-quatre documents de réflexion sont remis, ce qui représenterait une centaine de groupes et plus d'une centaine de participant(e)s sont présent(e)s lors d'un premier forum consultatif. La population en général fait preuve d'une importante participation lors du forum prévu pour celle-ci. Près d'une centaine de personnes sont présentes. Bien entendu, ce nombre n'est aucunement

représentatif des 126 000 citoyen(ne)s de la Ville de Trois-Rivières, mais la mobilisation de la population est difficile, ce qui est un autre sujet d'étude.

Pour les auteur(s) du Cadre, « La participation a fait appel à ce qui est de la compétence du public en démocratie, soit le choix des valeurs et la nécessité de leur présence dans les choix spécifiques » (p.20), ce qui est le sujet de la consultation. Les organisateur(trice)s demandent aux participant(e)s de se prononcer sur les éléments suivants : la définition du développement social, la mission de la politique, les valeurs, les principes et les axes d'interventions, il s'agit donc de choix spécifiques.

Durant la période qui concerne notre analyse, soit la consultation des citoyen(ne)s de la population et de ses organisations, nous pouvons dire que la Ville fait preuve de crédibilité. Une politique est adoptée et plusieurs des éléments de contenu qui la composent proviennent des citoyen(ne)s. À ce jour, soit l'été 2007, le plan d'action en développement social de la Ville n'est encore ni finalisé, ni adopté, mais le processus est en cours. Un budget est alloué, un comité en développement social est en place et une responsable du développement social est toujours embauchée par la Ville. La Ville de Trois-Rivières mentionne son intention de travailler avec les « partenaires » du milieu et de changer ses façons de faire pour développer des pratiques et des réflexes qui incluent le développement social dans les structures municipales tout en harmonisant les actions de la Ville, ce qui reste à observer et à évaluer.

## Discussion



Le présent mémoire désirait entre autre analyser le processus de la participation publique lors de l'élaboration de la *Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières* (2005). Pour se faire, nous appliquons à la participation publique étudiée les indicateurs de réussites de la participation publique de Thibault et al. (2000). Notre désir est donc de décrire une situation particulière, soit l'analyse d'une participation publique et d'appliquer un modèle existant, ce qui nous permet d'en saisir les limites et les forces. Nous avons de plus désiré savoir si le contenu de cette politique est démocratique ou non, donc représentatif des idées et des opinions émises par les citoyen(ne)s de la Ville de Trois-Rivières.

Nous débutons cette discussion par notre appréciation des dispositifs d'analyses de données utilisés dans ce mémoire, soit : l'analyse par théorisation ancrée de Mucchielli (2004) et le Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000). Nous poursuivons cette discussion par l'explication des résultats les plus marquants de l'analyse de la participation publique amorcée à Trois-Rivières dans le cadre de la formulation de la *Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières*.

*Commentaires sur les dispositifs d'analyse des données*

Afin d'effectuer l'analyse des données recueillies, le dispositif choisi préalablement a été l'analyse par théorisation ancrée de (Mucchielli, 2004) qui n'est pas : « Uniquement, à strictement parler, produire une théorie, c'est, déjà, amener des phénomènes à une compréhension nouvelle ». (p.215).

La concrétisation d'une expérience en participation publique dans la formulation d'une politique municipale de développement social reste un événement inédit, encore plus pour la Ville de Trois-Rivières. L'analyse par théorisation ancrée nous a semblé tout à fait appropriée pour le cas étudié.

Dans ce mémoire, nous croyons avoir apporté un éclairage nouveau à plusieurs niveaux. En premier lieu dans l'étude d'une participation publique lors de la conception d'une politique municipale de développement social. Ensuite, par l'utilisation et l'opérationnalisation sous la forme d'une grille d'analyse du Cadre de référence de la participation de Thibault et al. (2000). Nous avons ainsi pu faire ressortir que malgré certains manquements, la démarche en participation publique entreprise par la Ville de Trois-Rivières pour élaborer sa Politique de développement social répond aux critères de réussite d'une participation publique tels que décrits par Thibault et al. (2000). La méthode d'analyse de données par théorisation ancrée nous a permis de mettre en relation et d'expliquer des données conceptuelles et empiriques (sur le terrain), sans contraintes.

Par l'utilisation du Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000), la catégorisation s'est en quelque sorte effectuée en sens inverse puisque le Cadre contenait déjà une codification. À l'aide de l'analyse de contenu par théorisation ancrée, nous avons tenté sans succès de catégoriser autrement les données recueillies. Il nous a été difficile de changer ou d'effectuer un rapprochement plus structuré entre les catégories à partir de seulement une expérience en participation publique. De plus, comme le Cadre est composé de définitions des principaux concepts et problèmes identifiés en participation publique, le fait de changer ou de mettre ensemble certaines catégories nous obligeait à modifier ou à sectionner de façon importante le contenu du Cadre. Nous avons donc débuté notre analyse à l'aide de la méthode par théorisation ancrée de Mucchielli (2004) pour finalement nous en remettre totalement aux catégories d'analyse du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000).

Notre analyse des données, qui s'est construite pas à pas, dans un resserrement analytique, comme l'implique la théorisation ancrée de Mucchielli, nous a permise de valider la grille d'analyse du Cadre de références à l'aide d'une expérience concrète de participation publique.

Le cœur de notre analyse, soit l'utilisation du modèle d'analyse proposé par Thibault et al. (2000) nous a posé au départ quelques difficultés quand est venu le temps de départager l'information abondante de notre corpus d'analyse. Nous nous sommes alors retrouvé devant un Cadre de référence dense composé de dizaines d'indicateurs et d'un corpus de données tout aussi consistant. L'information recueillie appartenait-elle à une

catégorie plutôt qu'à une autre ? Bien entendu, cet état de fait nous apparaît normal puisque chaque participation publique est un monde en soi formé d'interrelations, de corrélations et de données en constante mouvance. Peut-être que ceci explique pourquoi peu de chercheur(euse)s ont tenté de formuler un modèle « explicatif » de la participation publique.

À l'aide du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000), et suite à une première catégorisation plutôt ardue des textes, il nous est aisé d'insérer les éléments d'informations dans la grille et ainsi débiter notre analyse de la participation à l'oeuvre. Même si les processus observés correspondent parfois à plusieurs catégories, la grille réussie à démêler le puzzle de la participation observée. Le Cadre contribue à se poser les bonnes questions, à interroger notre cas. Il peut aussi être utile dans un contexte où des professionnel(le)s veulent eux(elles)-mêmes entreprendre une participation publique démocratique et non l'observer. Comme les auteur(e)s du Cadre le mentionnent, nous croyons que celui-ci est « utile » et « crédible ».

Bien entendu, sa forme première peut rebuter le lecteur(trice) étant donné sa densité. Malgré le souci des auteur(e)s de résumer leur cadre, il manque dans ce résumé certains éléments de contenu. Notre schématisation, que nous nommons « Opérationnalisation du Cadre de référence » (Tableau V) a réellement facilité notre travail de recherche.

Nous avons aussi le désir de changer ou de bonifier le modèle suite à son utilisation, ce que nous n'avons pu faire. Le cadre s'avère complet et adéquat. Il est d'ailleurs

difficile d'envisager des changements suite à l'étude d'un cas seulement. Nous avons au départ fait des modifications qui se sont avérées non concluantes. En effectuant des transformations, il nous fallait aussi supprimer des définitions et des éléments de contenu du Cadre.

Dans l'analyse de cas du présent mémoire, nous retrouvons quelques redondances dans certaines catégories que nous n'avons pu supprimer. Expliquons ceci par un exemple, celui du concept de « Bien commun », présent dans deux indicateurs (2.1.2 et 2.3.4). Nous avons tenté de les inclure dans la même catégorie ou de faire un lien, pour nous rendre compte que faisant cela, un aspect d'importance de la participation publique devait être supprimé. C'est que l'indicateur 2.1.2 concerne les valeurs et les attitudes qui guident un projet en participation publique, il s'agit de la vision qui gouverne le contenu des discussions. Quant à l'indicateur 2.3.4, il présume un apprentissage de la démocratie par les différents protagonistes et il est basé sur le fait que le débat soit public, donc qu'un interface entre les participant(e)s soit présent. Ces deux aspects qui définissent le bien commun sont donc difficilement joignables puisqu'ils définissent deux aspects différents d'un même concept. Le bien commun implique à la fois une vision dans le contenu des discussions et une façon d'agir qui favorise le débat public. Nous avons dû faire le choix de traiter du bien commun dans deux sections de l'analyse même si cela impliquait une certaine redondance. Il en a été de même pour d'autres catégories.

Malgré cette lacune, nous ne croyons pas nécessaire de changer la grille. Il est possible que d'autres projets de participation publique doivent adapter différemment le

cadre à leur situation. Comme léger changement au Cadre, nous ajoutons un indicateur à notre analyse. En fait, nous mettons seulement l'emphase sur un élément que les auteur(e)s mentionnent déjà dans leur méthode. Il s'agit du dernier indicateur des « Conditions critiques minimales de la participation » qui est celui-ci : « La pratique et les résultats de l'objet de la participation sont crédibles ? ». Ce dernier indicateur permet de tracer en quelque sorte un bilan de la démarche en termes de résultats.

Un apport important du modèle est son enseignement de ce qu'est « la démocratie » et de ce qu'implique un processus de participation démocratique. Pour des professionnel(le)s ayant à entreprendre un projet avec les citoyen(ne)s, le Cadre offre des critères de réussite de la participation publique.

Nous sommes donc optimistes en ce qui a trait au dispositif qui nous permet l'analyse d'un sujet d'étude complexe. Le Cadre de référence en participation publique implique de nombreux éléments à considérer et à rechercher dans l'analyse de contenu, ce qui engendre une vaste étude. Elle s'avère selon nous complète puisqu'elle permet de tirer certaines conclusions à propos de la participation publique observée. Bien entendu, confronter cette méthode à d'autres pourrait peut-être permettre d'infirmer certains éléments du Cadre puisque. Notre analyse de cas ne fait qu'en valider l'utilité et la crédibilité.

*La participation publique dans la démarche entreprise par la Ville de Trois-Rivières*

Dans notre première analyse de la participation publique, nous avons désiré connaître l'apport des citoyen(ne)s dans le contenu de la politique municipale de développement social. Nous voulions savoir si la Ville de Trois-Rivières tenait réellement compte des commentaires et des suggestions des citoyens(ne)s lors des consultations publiques dans l'élaboration de sa Politique municipale de développement social. Nous remarquons lors de notre analyse que toutes les demandes de changements et de bonifications suggérées, entre autre lors de la consultation du 12 novembre 2004, sont considérées dans la politique. Celle-ci représente effectivement les idées, les recommandations et les commentaires des citoyen(ne). Nous pouvons par le fait même conclure que le contenu de la Politique municipale de développement social de la Ville de Trois-Rivières (2005) est effectivement démocratique. Par contre, nous ne pouvons dire que le processus de participation publique ayant mené à l'adoption de la politique est démocratique comme l'entend Thibault et al. (2000). En démocratie, il ne s'agit pas seulement de l'aspect individuel de la personne, mais aussi de la collectivité, du bien commun de toute la communauté. Voilà ce qu'implique la participation citoyenne, encore plus dans la perspective du développement social.

Tout au long du processus de consultation, il n'y a pas eu de débat, mais plutôt une compilation d'idées, de commentaires. L'accessibilité à la parole se remarque seulement pour demander des éclaircissements, des explications. Il n'y a pas de temps alloué à la discussion sauf dans des ateliers lors d'un des forums consultatifs où la consigne de

départ y est de ne pas faire de débat, mais « d'apporter des idées de changement aux définitions soumises au vote ». Les citoyen(ne)s sont donc libre de s'exprimer et la parole est « accessible » dans la mesure où il(elle)s respectent le cadre imposé par l'organisation. Même si les citoyen(ne)s sont présent(e)s dans les affaires de l'État, la politique se formule à partir d'opinions d'individus et de groupes.

Le fait d'avoir pris en compte tous les commentaires et d'effectuer une compilation des idées émises explique en partie le manque de débat lors des consultations. Le(la) citoyen(ne) est peut-être plus perçu(e) comme un(e) client(e) à satisfaire qu'un(e) membre d'une communauté, d'un milieu de vie commun. Comme le mentionnent Thibault et al.(2000), dans nos sociétés « démocratiques », c'est la personne qui est valorisée et l'on cherche son bien-être. Malgré tout, la société ne peut être réduite à ses parties, c'est donc le bien collectif qui est garant du bien individuel. (p.16). Par exemple, comment garantir le bien-être de la personne dans une société donnée sans appliquer certaines règles et lois communes ? Prenons le cas du code de la route. La collectivité applique certaines règles communes, comme s'immobiliser aux feux rouges. Au bout du compte, cette règle commune favorise individuellement chaque personne puisqu'elle se sent en sécurité lorsqu'elle circule sur les voies publiques.

Les participant(e)s lors des consultations n'ont en aucun cas revendiqué un débat ou un changement de règle ou de façon de faire. D'ailleurs, comme nous l'a révélé notre revue de littérature, la pratique de la démocratie participative reste à construire de part et d'autre tant au niveau des décideur(euse)s qu'à celui de la population.



Il est vrai que les valeurs « d'autonomie », « de liberté d'expression » et « d'accessibilité à la parole » ont été plus ou moins respectées. Par contre, il est rare qu'une telle expérience en participation ait lieu au sein d'un pouvoir municipal. Un pas important est franchi puisque à Trois-Rivières, c'est la première fois que des organismes communautaires et les services publics se rencontrent réellement. De plus, fait d'importance, c'est aussi la première fois que la Ville questionne et implique ses services, en conséquence sa structure d'action en collaboration avec les organismes sociaux et les citoyen(ne)s. Le fait qu'une instance « de pouvoir » partage le sien, tienne compte des idées de la population et évolue à travers cette démarche, nous semble effectivement démocratique.

D'ailleurs, à propos de la société civile, rappelons-nous les propos de Haubert (2000) qui affirme que la « société civile » se conduit de façon : « Essentiellement défensive, où il s'agit de se protéger de la société globale plus que de la transformer, de s'en retrancher plus que de s'y intégrer ». (p.39). Elle ne tend pas à exercer un pouvoir, mais une influence ». (Laurent dans Frydman, 2004, p. 173). De plus, la caractéristique fondamentale de la démocratie participative est qu'elle tend à être consensuelle, tant au niveau de la société civile elle-même, qu'à celui de ses relations avec les pouvoirs publics ». (Haubert, 2000, p. 24). Voilà tout à fait ce que nous avons pu observer lors de cette expérience participative.

Dans la démarche entreprise par la Ville de Trois-Rivières et ses organisations sociales, nous y avons bien perçu le « rapport d'échange » politique, tel que décrit par

Grossman et Saurugger (2006). Du côté des gouvernant(e)s, le « bien » concédé est : « L'accès aux processus politiques » (Grossman et Saurugger, 2006, p. 107) qui peut servir à défendre les intérêts des organisations sociales et de leur clientèle cible et ainsi, s'assurer d'être pris en considération dans la politique adoptée, protégé. De plus, le groupe d'intérêt recherche certains avantages économiques. Il s'agit pour lui de : « Rechercher des subventions, des protections, des exclusions, etc. qui permettront d'améliorer les conditions économiques de certains secteurs de la société. » (Grossman et Saurugger, 2006, p.108). Qu'est-ce les groupes d'intérêt offre en échange? Ils offrent deux types de « biens » : l'expertise et la représentativité. » (p.108).

En effet, le processus de consultation mobilise beaucoup d'organismes de la région et semble plutôt représentatif du milieu trifluvien ce qui vient ajouter à la pertinence et à la crédibilité de la politique. Nous remarquons tout de même quelques absences. Le milieu de l'éducation par exemple est peu représenté. Il y a l'AGE, l'Association générale des étudiant(e)s de l'Université du Québec à Trois-Rivières qui y est présent, mais il aurait été intéressant d'obtenir l'implication de certains partenaires en recherche. Les milieux économiques sont aussi peu présents. Les Chambres de commerce de Trois-Rivières sont aussi absentes. Il s'agit d'un manque important selon nous puisque le développement social d'une communauté implique le développement économique du territoire et le milieu de l'éducation.

*Citoyen(ne) non habilité(e) à la participation*

Nous avons remarqué lors de la consultation que les citoyen(ne)s des organismes sont préparés à leur participation, mais au sein de la population, il y a un manque. Le processus s'ouvre à une population non habituée à être consultée. Même si l'information est vulgarisée et qu'il y a un effort « d'éducation », le temps est trop court et les citoyen(ne)s n'ont pas de temps pour « se faire une tête » et penser aux besoins de la collectivité. Le forum des citoyen(ne)s se voulait « éducatif », il aurait pu avoir lieu sur quelques semaines afin de permettre aux participant(e)s une appropriation de la démarche, du contenu et de leur rôle de citoyen(ne) dans l'élaboration du bien commun. Lors du forum du 18 novembre 2004, les commentaires des citoyen(ne)s sont centrés sur ce qui les affectent concrètement dans leur quartier, tel que des lumières sur une rue ou un banc de parc. Il aurait été intéressant que les organisateur(trice)s de la consultation invitent les citoyen(ne)s à se pencher sur des questions concernant l'ensemble de la collectivité, et recentrer les commentaires au sujet d'un « Cadre de référence en développement social ».

La participation publique est une pratique qu'il importe de développer et de s'approprier. Elle renvoie à des changements culturels puisque la participation démocratique s'adresse à des citoyen(ne)s « acteur(trice)s sociaux » et cherche à développer cette capacité citoyenne d'agir de façon éclairée et critique au sein de la communauté. La participation publique est par le fait même à l'opposée du clientélisme lié à l'idée de « consommateur(trice)s » de services publics.

La participation publique ne peut jamais être prise pour acquise. Comme tout apprentissage de comportements sociaux, celui de la participation publique passe par la maîtrise en théorie et en pratique de codes, de règles, d'un vocabulaire, d'attitudes et d'une éthique. Thibault et al., (2000) rapporte que le besoin de cet apprentissage vient obligatoirement de la conscience des enjeux collectifs et du bien commun. La participation requiert des attitudes de confiance, de solidarité (entre individus et entre clans), de réciprocité et de pro-activité. Ces pratiques et ses attitudes se développent à l'usage.

Il n'y a pas eu d'implication intense et continue des citoyen(ne)s dans le processus, il(elle)s n'ont donc pas eu une grande influence sur les décisions, la structure du processus de participation qui ne s'y porte guère. Nous ne savons pas si le(la) citoyen(ne) « se perçoit comme partenaire et coresponsable de son résultat pour la collectivité », mais la forte participation nous laisse croire que oui même si par manque d'éducation populaire, les citoyen(ne)s ont utilisé le forum qui leur était consacré comme tribune de demandes individuelles. Nous croyons que les attentes de la Ville face aux citoyen(ne)s étaient peu élevées et qu'elle souhaitait lui soumettre de l'information plutôt qu'obtenir d'elle une participation réelle. Les nombreux commentaires et les demandes des participant(e)s en ont surpris quelqu'un(une)s au sein du Conseil de Ville, ce que nous avons pu lire dans leur compte-rendu de cette rencontre où ceux(celles)-ci mentionnent que la rencontre « Ressemblait beaucoup à la période de questions lors des séances publiques du Conseil municipal ».

Tel que décrit dans notre revue de littérature, ces difficultés ne sont toutefois pas l'apanage de la démocratie participative, elles représentent peut-être même les symptômes d'une démocratie de plus en plus élitiste et technicienne qui ne prend pas en compte la compétence des citoyen(ne)s ordinaires. (Bevort dans Barreyre et Bouquet, pp. 165-166). Compétence qui doit être développée par une éducation citoyenne. En effet, la Ville a impliqué de façon intensive les groupes sociaux et non les citoyen(ne)s. Mentionnons d'ailleurs à propos de ces représentant(e)s d'organismes, qu'il s'agit de salarié(e)s représentant diverses clientèles, ou groupes de citoyen(ne)s « de la base ». Lamoureux (1999) a grandement discuté de la question :

Acceptant d'assumer un rôle de gestionnaires de problématiques particulières, les mouvements communautaires se sont vus allouer un financement respectable quoique insuffisant par rapport à la mission qui leur est confiée. Dans ce contexte, l'importance du rôle des salariés entraîne un transfert d'autorité, avec pour conséquence une élitisation de la représentation en faveur des employés des permanences. [Le problème] réside plutôt dans le fait que l'on perd de vue l'objectif de renforcer la capacité des membres à parier pour eux-mêmes. (Lamoureux, 1999, p.118-119).

Ces citoyen(ne)s « lobbyistes » qui se préoccupent des intérêts de leur clientèle sont bien souvent les mêmes dans les divers comités de coordination et de concertation existants. Les enjeux et les relations entre les divers acteur(trice)s sont de plus en plus complexe et le(la) citoyen(ne) n'est pas encore habilité à la participation. Mentionnons aussi que ce lobbyisme des représentant(e)s d'organismes est un de corporation et est lié au financement et à la pérennité de l'organisation. Cette réalité fait aussi dériver la participation vers le clientélisme

puisque les groupes sociaux s'institutionnalisent et deviennent en quelque sorte des gestionnaires de problèmes sociaux et de clientèles à desservir.

Les pratiques participatives restent à inventer et à se construire en fonction des différents contextes « démocratiques » et de la dynamique sociale d'un territoire donné. Impliquer les citoyen(ne)s, créer des liens et collaborer avec eux(elles) doit devenir un réflexe à développer chez les décideur(euse)s qui désirent partager leur pouvoir dans l'intérêt commun, pour une démocratie réelle.

Dans une démocratie participative, les citoyen(ne)s interviennent dans la préparation, la délibération et l'exécution des décisions prises par les représentants élus. La démocratie participative conçoit le politique non comme une forme de gouvernement, mais comme une façon de vivre et d'agir ensemble. [...] Elle est l'affaire des citoyens et tous les citoyens sont aptes à délibérer s les choix de la communauté politique et la définition du bien commun. [...] La démocratie participative s'appuie fondamentalement sur la reconnaissance de la compétence citoyenne selon laquelle n'importe quel individu est compétent en matière politique pour participer aux délibérations et à la prise de décisions informées et délibérées. Barreyre et Bouquet (2006, (pp.164-165).

#### *Lien social et capacité identitaire*

Tel que décrit dans notre problématique, le développement social ne concerne pas seulement la lutte à la pauvreté, il traite aussi du développement de la société. Il y a deux parties au développement de la communauté : le développement économique et le développement social.

Le développement social n'est pas seulement une solution palliative aux problèmes sociaux. Une réflexion de fond s'impose puisque le développement social est aussi le lien entre les personnes, leur vie sociale et leur inclusion à leur communauté. Pour les institutions publiques, il est non seulement question de faire participer la population au processus décisionnel, mais aussi de briser l'isolement et de former des « noyaux » d'implications et d'actions des citoyen(ne)s.

Pour les pouvoirs publics, le développement social implique de travailler le lien social et de développer la place publique. Cet espace publique, comme le conçoit Habermas (1997), est l'endroit où la société civile crée des liens, un lieu de liberté pour « refaire le monde ». Quand vient le temps d'organiser le développement social d'une Ville, comme il en a été la cas pour Trois-Rivières, il ne s'agit pas seulement de créer un comité organisateur, mais aussi un espace identitaire, un lieu de rencontre favorisant le lien social. Cet espace public n'est pas présent dans la démarche de la Ville. Il aurait pu s'agir par exemple de créer un lieu de rencontre virtuel comme un site Internet de discussions où la population aurait pu « réinventer » leur Ville. Et plus encore, d'un site dans le centre ville où il serait possible de construire collectivement la ville... Le développement social; c'est le développement de liens permettant le développement de la communauté de des milieux de vies.

*Transformation du pouvoir suite au processus de participation publique*

Mentionnons finalement la transformation du pouvoir qui aurait dû avoir lieu suite à cette participation. En effet, suite à l'application de la politique, il devait y avoir une certaine réorganisation au sein des services municipaux et para-municipaux, comme il en est question dans plusieurs des documents de la Ville.

Souvenons-nous que la consultation concernait les énoncés d'une politique qui portent sur les services municipaux et para-municipaux. La finalité de la politique nécessite une réorganisation plus ou moins grande des services de Trois-Rivières puisqu'elle mène à des orientations et à des engagements de la Ville pour le bien commun et l'amélioration de la qualité de vie des citoyen(ne)s. Le développement social amène des changements de visions, questionne certaines façons de faire au sein de la Ville. De plus, il demande une implication des citoyen(ne)s dans la décision, donc un nouveau partage dans l'exercice du pouvoir. Voici les engagements pris par la Ville de Trois-Rivières suite à ses consultations et à l'adoption de la politique :

La Ville de Trois-Rivières fera en sorte que les services municipaux soient les acteurs incontournables de cette Politique municipale de développement social. Ils ont déjà identifié un nombre important d'actions dans les orientations de la politique et ils seront appelés à tracer un plan d'action d'ici le mois de septembre 2005 pour les trois prochaines années.

Un comité permanent chargé des questions de développement social sera nommé afin de poursuivre le travail amorcé et d'assurer le suivi des plans d'action annuels.

Ce comité veillera à la mise en place de la présente politique, en assurera les suivis par l'évaluation des actions et des engagements, et fera la promotion du développement social auprès de la population, des différents services (municipaux et paramunicipaux) et du Conseil municipal.



Afin de permettre l'actualisation du plan triennal d'action, un fonds en développement social sera créé. Ce fond permettra ainsi de soutenir des actions concrètes en lien avec la mission de la Ville de Trois-Rivières<sup>17</sup>.

Suite à l'adoption de la Politique municipale de développement social, la Ville assure le fonctionnement d'un comité en développement social où des citoyen(ne)s membres d'organismes sociaux sont présent(e)s. La responsable du développement social nous fait part de leur intention d'effectuer un partenariat avec certains organismes de la communauté dans la concrétisation d'activités liées au plan d'action à venir. Dans les projets futurs en développement social de la Ville, l'inclusion des citoyen(ne)s de la population « en général » n'est pas encore envisagé.

À l'heure actuelle, soit deux ans après l'adoption de la politique en développement social, le développement économique du territoire est grandement privilégié. Quant à la politique, elle est plutôt formulée de façon à répondre à des clientèles au lieu d'éveiller les occupant(e)s de la Ville à la citoyenneté.

---

<sup>17</sup> Ville de Trois-Rivières (2005, 6 juin). *Politique municipale de développement social : pour un mieux-être individuel et collectif*. Trois-Rivières: Ville de Trois-Rivières. (p. 32).

*Recommandations à la Ville de Trois-Rivières*

En terme de recommandations à la Ville de Trois-Rivières, nous croyons qu'il serait intéressant de déterminer certaines façons de faire facilitant l'implication continue des citoyen(ne)s. Il faudrait réfléchir à des façons de faire pour intégrer la population à la décision en lui permettant d'influencer les décisions concernant son milieu de vie. La forte participation des citoyen(ne)s lors de la consultation démontre un intérêt réel. Nous croyons que la Ville ne pourrait qu'être gagnante en facilitant l'intégration de la population à son milieu de vie. Le sentiment d'appartenance et la solidarité peuvent mener à des projets de prise en charge collective et au bien-être général de la collectivité.

Nous avons cru percevoir lors de notre observation de ce processus consultatif, un certain sentiment d'appartenance, de confiance. La Ville de Trois-Rivières a contribué à établir un lieu où les gens s'entendent entre eux, coopèrent. Comme il en a été fait mention dans le compte-rendu des forums fait par le Comité de la politique en développement social (2004) « Cette opportunité de mettre en lien des personnes du milieu communautaire, associatif, de l'éducation, du municipal a fait naître une première relation d'intersectorialité, ce qui est très intéressant. Il devrait y avoir plus souvent des espaces de discussions et d'échanges entre les différents intervenants, en particulier avec les fonctionnaires municipaux. » D'ailleurs, cela fait déjà presque trois ans qu'à eu lieu l'événement, et les citoyen(ne)s n'ont pas de place encore pour s'impliquer au sein de leur Ville.

Nous avons conscience qu'une implication « large » implique temps et argent, mais il est possible de faire beaucoup avec peu, surtout si les citoyen(ne)s s'impliquent. Cet espace « participatif » pour le(la) citoyen(ne) pourrait par exemple consister pour la Ville à ajouter à son site Internet, un forum de discussion. Lors de certaines décisions concernant le bien commun, il pourrait y avoir un façon de voter électroniquement. La Ville pourrait aussi favoriser une forme de budget participatif, comme cela se vit au Brésil où la population décide par vote dans des réunions de quartier comment sera dépensée une section de son avoir financier. À chaque année, par exemple, la Ville pourrait allouer 5 % de ses finances à la participation citoyenne lors d'une rencontre et développer un espace public où la population déciderait par quartier de ses priorités.

Mentionnons d'ailleurs le « bien commun », qui est peu présent dans la consultation où l'on parle plutôt de « qualité de vie » ou de « conditions de vie », qui suppose le bien-être de l'individu. Nous remarquons tout de même dans la politique finale que malgré des valeurs et des principes liés à la « collectivité » au sens large, les axes d'interventions envisagés par la Ville véhiculent une vision clientéliste du développement social.

Une forme d'éducation populaire serait de mise chez les citoyen(ne)s, dans les organisations citoyennes ainsi qu'à la Ville. C'est un système qui est à changer puisque cette vision « clientéliste » est aussi présente au niveau du gouvernement qui donne son financement par projets, par clientèles spécifiques et non dans l'optique du

développement social. N'oublions pas que la Ville de Trois-Rivières est un milieu de vie, un territoire où tou(te)s vivent ensemble.

### *Pistes de recherche*

En termes d'orientations pour la recherche future dans le domaine de la participation citoyenne, nous avons pu remarquer que la question de la forme effective de la participation, entre autre dans les politiques publiques est finalement assez mal connue. Il en est de même pour les acteur(trice)s pouvant faciliter la participation publique. D'ailleurs, un aspect tout à fait inexploré dans cette recherche sont les jeux de pouvoir entre les acteur(trice)s, leurs relations et la façon dont sont transigées les décisions.

Au niveau du Cadre de référence de la participation publique de Thibault et al. (2000), une recherche d'envergure le confrontant à plusieurs types de participation publique pourrait le valider et le bonifier. Nous croyons que les auteur(e)s pourraient rendre plus accessible leur cadre en diminuant sa densité.

*Contributions à l'avancement des connaissances*

Notre revue de littérature nous laisse croire que la compréhension d'un cas réel de participation publique n'a pas été explorée, encore moins dans le cadre de l'élaboration d'une politique municipale en développement social, la situation étant inédite et tout à fait nouvelle.

À un autre niveau, une contribution de notre part est l'amélioration d'un dispositif d'analyse de la participation publique en le synthétisant. Le fait d'opérationnaliser le Cadre de référence en participation publique de Thibault et al. (2000) et de l'appliquer à un cas réel de participation a certainement pu contribuer à ajouter à sa compréhension et à son utilisation.

Comme limite importante, ce cas ne saurait être généralisable à une autre population. De plus, peut-être que la chercheuse a inclus sans le vouloir quelques biais subjectifs à cette recherche qualitative.

Notre contribution se situe au niveau de la compréhension d'un phénomène, soit celui du processus de la participation publique lors de l'élaboration de la Politique municipale en développement social de la Ville de Trois-Rivières ainsi que du contenu de cette politique. Voilà la pertinence professionnelle de ce mémoire : un exemple d'analyse de la pratique d'un cas réel de participation publique. De plus, nous avons appliqué un des

rare modèles théoriques en participation publique existant à une expérience concrète et pu ainsi valider le modèle utilisé.

Comme portée de l'étude, même si nous ne pouvons généraliser cette étude, celle-ci peut être transférable à une autre recherche, voire même à un projet « terrain » en participation publique.

### Conclusion

Première Ville fusionnée à réaliser une *Politique municipale de développement social*, la Ville de Trois-Rivières, vient ainsi d'établir ses principales orientations en matière de développement social. Elle reconnaît ainsi certaines obligations en ce qui a trait au développement communautaire, économique et social de la Ville. Elle désire favoriser le cadre, les conditions et la qualité de vie de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de son administration municipale. Dans sa démarche d'élaboration de la politique, elle veut appliquer concrètement un des principes « phare » du développement social; soit la participation citoyenne. Elle invite les acteur(trice)s concerné(e)s à formuler cette politique municipale de développement social.

Nous savons, suite à nos analyses, que cette participation citoyenne a été réelle et concrète, puisque la politique s'est formulée en grande partie à partir des commentaires émis par les organisations citoyennes impliquées. La prochaine étape consiste à mettre en place un plan d'action qui doit refléter, dans chacun des services municipaux, les orientations de la politique. À l'heure actuelle, la Ville privilégie le développement économique du territoire.

Suite à notre étude, nous pouvons dire que le processus de consultation publique mené par la ville de Trois-Rivières pour élaborer sa politique municipale de

développement social, répond en partie aux indicateurs de réussite d'une participation publique, tels que décrits par Thibault et al. (2000).

Cette grille d'analyse de Thibault et al. (2000) nous a permise de comprendre que malgré le manque de débat lors des consultations, nous avons pu observer au sein de la Ville une amorce, une entrée vers une démocratie réelle. Le fait d'avoir pris en compte tous les commentaires, donc d'effectuer une compilation des idées émises explique en partie ce manque de débat. Le(la) citoyen(ne) est peut-être plus perçu(e) comme un(e) client(e) à satisfaire qu'un(e) membre d'une communauté, d'un milieu de vie commun. La participation publique est à l'opposée du clientélisme lié à l'idée de « consommateur(trice)s » de services publics. Elle renvoie à des changements culturels puisque la participation démocratique s'adresse à des citoyen(ne)s « acteur(trice)s sociaux » et cherche à développer cette capacité citoyenne d'agir de façon éclairée et critique au sein de la communauté. Il reste donc à la Ville de Trois-Rivières à assumer l'orientation participative qu'implique le développement social.

Quant au Cadre de référence en participation de Thibault et al. (2000) il s'avère adéquat et utile dans l'étude d'une participation publique, mais aussi pour accomplir une participation utile, crédible et efficace. Son défaut ne se situe aucunement au niveau de son contenu, mais dans sa densité apparente. Une recommandation de notre part est de schématiser le cadre ou de le présenter autrement, comme nous l'avons fait dans ce mémoire, de façon à le rendre plus accessible. Sa publication à grande échelle serait un atout pour plusieurs personnes désirant entreprendre un processus en participation.



Les résultats de ce mémoire prennent appui sur l'analyse d'un cas de participation publique et ce, dans le champ spécifique du développement social. Cette étude peut être transférable à une autre recherche, voire même à un projet « terrain » en participation publique. Autre apport important de cette recherche : l'opérationnalisation et l'application d'un dispositif de participation publique et de ses repères analytiques.

**Appendice A**  
**Composition du comité consultatif et du comité de travail**

**Composition du comité consultatif:**

M. Denis Beaulieu, conseiller municipal district du Sanctuaire - Président du comité  
Mme Sylvie Tardif, conseillère municipale district Marie-de-l'Incarnation  
Mme Monique Leclerc, conseillère municipale district Châteaudun  
M. Gilles Têtu, directeur général CLSC les Forges  
M. André Sauvé, chef de service CLSC les Forges  
M. Vital Gaudet, directeur général Centre de santé Cloutier-du-Rivage  
Mme Joanne Francoeur, organisatrice communautaire Centre de santé Cloutier-du-Rivage  
M. Georges Young, coordonnateur Corporation développement communautaire de Trois-Rivières  
M. Michel Brière, représentant le Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale (secteur Cloutier-du-Rivage)  
M. Michel Lemieux, directeur Loisirs et services communautaires Ville de Trois-Rivières  
M. Michel Simard, représentant du secteur de Trois-Rivières au Consortium de développement social  
M. Jean-François Aubin, coordonnateur Démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières  
M. Yves Marchand, directeur général Société de développement économique de Trois-Rivières  
Mme Lynn O'Cain, agente de développement responsable de la politique

**Rôle du comité consultatif:**

Établir le cadre de référence du développement social pour la Ville de Trois-Rivières.  
Élaborer la politique municipale de développement social. Définir les approches et les orientations de la politique.  
Élaborer un plan d'action triennal suite à l'acceptation de la Politique municipale de développement social.  
Assurer la réalisation du plan d'action triennal.

**Membres du comité de travail:**

Mme Sylvie Tardif, conseillère municipale district Marie-de-l'Incarnation, responsable du comité  
Mme Joanne Francoeur, organisatrice communautaire Centre de santé Cloutier-du-Rivage

M. Georges Young, coordonnateur CDC de Trois-Rivières

Mme Sophie Desfossés, coordonnatrice Loisirs et services communautaires Ville de Trois-Rivières  
Mme Lynn O'Cain, responsable de la politique

M. Denis Simard, consultant

**Rôle du comité de travail:**

Soutenir le travail d'élaboration de la politique de développement social

Assurer le suivi du plan de travail

**Appendice B**  
**Consultation publique – Documents de réflexion reçus -**

Consultation publique  
Juin 2004

Documents de réflexion reçus

ORGANISATIONS	PERSONNES CONTACTS	COORDONNÉES
AGE UQTR	Samuel Gosselin	Vpextemes_Age@UQTR.CA
Aux trois Pivots	Jean Montenbault	j.montambeault@aux3pivots.com
CAB Laviolette	Diane Archambault	cab.laviolette@tr.cgocable.ca
CAB du Rivage	Solange Montour	cabdurivage@hotmail.com
CDC de Trois-Rivières	Georges Young	georges.young@cdc3r.org
CALACS	Sandra Vachon	calacs@qc.aira.com
CIBES (ACEF)	Nathalie Champagne	acef@infoteck.qc.ca
Centre de santé Cloutier-du-Rivage	Joanne Francoeur	Johanne_Francoeur_Forges@ssss.gouv.qc.ca
CLSC les Forges	Jacques-André Juneau	Jacques-Andre_Juneau@ssss.gouv.qc.ca
Centre Jean-Noël Trudel	Émilien Marchand	lbrule@multi-plus.ca
Centre Landry	Stéphane Lamothe	
Pavillon St-Amaud	Jean-Claude Dubois	
Centre Loisirs Multi-Plus	Lorraine Brûlé	
Centre régional de prévention de la criminalité	Denise Proulx	crpc.trois_rivieres@qc.aira.com
Comité lutte à la pauvreté Cap	Nicole Dallaire	dlepine_cloutier@ssss.gouv.qc.ca
Comité solidarité Tier-Monde	Pierre Lavergne	solitier@tr.cgocable.ca
Commission scolaire Chemin du Roy	Jacques C. Plante	dga.educ@csduroy.qc.ca
Conseil de pastorale paroissiale (CPP)	Paroisse Ste-Marie-Madeleine	
Conseil de pastorale paroissiale (CPP)	Paroisse St-Jean-Baptiste-de-la-salle	
Conseil de pastorale paroissiale (CPP)	Paroisse Ste-Bernadette	
Consortium en développement social	Cécile Thériault	cecile_theriault_r04@ssss.gouv.qc.ca
Corporation parapluie en urgence sociale	Michel Simard	michelsimard@havre.qc.ca
Cuisines collectives de Francheville	Diane Barrette	rccf@cgocable.ca
DRPQ Cap-de-la-Madeleine	Stéphanie Milot	stephanie.milot@ecof.qc.ca
DRPQ Trois-Rivières	Jean-François Aubin	jf.aubin@ecof.qc.ca
Ebyôn	Jacques Jobidon	ebyon@infoteck.qc.ca
ÉCOF-CDEC de TR	Lise St-Germain	lise.stgermain@ecof.qc.ca
GDDS	Lisette Dionne	gdds_tr@yahoo.com
La Gazette populaire	Jean-Marc Lord	Jean-Marc.Lord@LaGazettePopulaire.com
Le Bon Citoyen	Jean-Luc Proulx	boncit@qc.aira.com
Point de rue	Jean Lamarche	pointderue@cgocable.ca
Québec en forme	Daniel Tessier	dtessier@quebecenforme.org

Consultation publique  
Juin 2004

Documents de réflexion reçus

ORGANISATIONS	PERSONNES CONTACTS	COORDONNÉES
Réseau des entreprises d'économie sociale	Comité communication	Jean-Marc.Lord@LaGazettePopulaire.com
Emploi-Québec	Pauline Abran	pauline.abran@messf.gouv.qc.ca
Centraide	Faby N. Dresdell	centraide.mauricie@bellnet.ca
COMSEP	Denise Carbonneau	d.carbonneau@comsep.qc.ca
Alternative jeunesse (maison de jeunes)	François Gaudet	alternativejeunesse@tr.cgocable.ca
Action jeunesse (maison de jeunes)	Philippe Périgny	actionjeunesse@hotmail.com
Comité logement Trois-Rivières	Diane Vermette	comitelogement3rivieres@qc.aira.com
Maison Connivence	Johanne Fréchette	deconnivence@bellnet.ca

**Appendice C**  
**Lexique**



## **Lexique**

### **Principes directeurs**

Les principes directeurs servent de pierre d'assise à une politique de développement social. Ces énoncés généraux constituent des principes de base «moraux» auxquels chacun souscrit. Par exemple, le développement social favorise le sentiment d'appartenance et la fierté des citoyens et citoyennes face à leur milieu de vie.

### **Axes d'interventions**

Elles se rapportent aux grandes préoccupations ou aux dimensions sur lesquelles va porter la politique de développement social. Elles ont un caractère général.

### **Orientations**

Les orientations viennent préciser sous quels angles, quels aspects on privilégiera d'aborder les différents axes. (Les choix des axes et des orientations de problématiques, de contextes, d'enjeux et de préoccupations particulières.)

### **Objectifs**

Ils s'appliquent à des comportements observables et mesurables tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Ils doivent être précis et facilement évaluable.

### **Conditions de vie**

Les conditions de vie font référence au fait que chaque individu doit répondre à des besoins de base comme: se nourrir, se vêtir, se loger. Mais les conditions de vie nécessaire au développement des personnes impliquent également l'accès à des services et des activités (par exemple : moyens de transports, activités de loisirs et de sport, culture, éducation, etc.).

### **Collectivité**

Ensemble de personnes qui sont liées entre elle par une organisation commune, des intérêts communs, l'appartenance à un milieu, un territoire.

### **Communauté**

Regroupement de personnes vivant ensemble et partageant des choses en commun. Dans le cadre d'une ville, on parle alors d'un regroupement visant à assurer un développement et un fonctionnement afin de répondre aux besoins communs.

### **Participation sociale**

Action permettant de s'associer, de prendre part à une action, à un mouvement. Ceci signifie être partie prenante, donc actif au sein de sa communauté. On fait référence à la capacité de chacun et chacune d'assurer la prise en charge de ses besoins. Cette prise en charge peut être autant individuelle que collective.

### Citoyenneté active

C'est la possibilité d'exercer du contrôle sur ses conditions de vie (matérielles et intellectuelles), tout en étant acteur politique, un usager, un consommateur au sein de son lieu de résidence, autant dans ses activités professionnelles que sociales.

### Développement communautaire

C'est un modèle de développement qui permet aux habitants et habitantes d'un territoire d'unir leurs efforts à ceux des pouvoirs publics afin d'améliorer la situation économique, sociale, environnementales, culturelle, etc. Il favorise une prise en charge du milieu par le milieu.

### Développement durable

C'est un modèle de développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire leurs propres besoins. Le développement durable n'est toutefois pas synonyme de la protection de l'environnement. Le développement durable touche les trois volets que sont l'environnement, l'économie et le social.

### Justice sociale

Le terme de justice nous renvoie à un principe moral qui affirme que chacune et chacun a des droits et a accès à l'équité. La justice sociale exige des conditions de vie équitables pour chacun et chacune.

**Appendice D**  
**Politique municipale de développement social de Trois-Rivières**

Pour un mieux-être individuel et collectif



**POLITIQUE**  
**DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL**  
**MUNICIPALE**  
**DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL**



trois-rivières

La *Politique municipale de développement social* de la Ville de Trois-Rivières a été adoptée par le Conseil municipal de la Ville de Trois-Rivières le 6 juin 2005.

Résolution no C 2005-531

**Responsable de l'édition**

Denis Simard, consultant

**Révision**

Marjolaine Deschênes

**Direction et coordination**

Yves Marchand, directeur, Société de développement économique de Trois-Rivières

Lynn O' Cain, coordination du développement social, Société de développement économique de Trois-Rivières

**Photos**

Daniel Jalbert, photographe

**Figurantes et figurants pour les photos**

Catherine Carignan, Jean-Pierre Carignan, Antoine Dumais-Buist, Juliette Bossé, Philippe Daudelin, Danny Coones, Ghislaine Tardif, Diane Gendron, Jean-François Beauvillier, Dominique Longval, Bernard Emanuel

**Remerciements pour leur collaboration à la réalisation des photos**

Sécurité publique (incendie), Fleur Illico, Reboisement Mauricie Inc.

**Production**

Société de développement économique de Trois-Rivières

**Édition**

La *Politique municipale de développement social* est une publication de la Ville de Trois-Rivières

**Réalisation**

Infographie, Virtuose graphisme

**Impression**

Imprimerie Art graphique

La Ville de Trois-Rivières  
1325 place de l'Hôtel-de-Ville  
Trois-Rivières (Québec)  
G9A 5H3

Téléphone : (819) 372-4621  
Télécopieur : (819) 374-7133  
Site web : [www.v3r.net](http://www.v3r.net)

Dépôt légal 2005, 3<sup>ième</sup> trimestre  
ISBN 2-920992-14-7  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada

# TABLE DES MATIÈRES

MESSAGE DU MAIRE	<b>2</b>
MESSAGE DES CONSEILLERS MUNICIPAUX IMPLIQUÉS	<b>3</b>
1. INTRODUCTION	<b>4</b>
2. CADRE DE RÉFÉRENCE	<b>5</b>
2.1 LA DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	5
2.2 LA MISSION DE LA POLITIQUE MUNICIPALE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	5
2.3 L'OBJECTIF GÉNÉRAL DE LA POLITIQUE	5
2.4 LES APPROCHES PRIORISÉES	5
2.5 LES VALEURS	6
2.6 LES PRINCIPES	7
3. LES TROIS NIVEAUX D'INTERVENTION D'UNE MUNICIPALITÉ	<b>8</b>
4. LES AXES D'INTERVENTION	<b>9</b>
LE LOGEMENT	10
L'ENVIRONNEMENT	12
LA FAMILLE	14
LA REVITALISATION URBAINE INTÉGRÉE	16
LA SÉCURITÉ	18
LE TRAVAIL	20
LE TRANSPORT	22
LA CULTURE	24
LE LOISIR	26
LA PARTICIPATION CITOYENNE	28
LE DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE	30
5. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MUNICIPAL DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL	<b>32</b>
ANNEXE 1	<b>33</b>
ANNEXE 2	<b>34</b>
NOTES EXPLICATIVES	<b>36</b>



## MESSAGE DU MAIRE

La Ville de Trois-Rivières reconnaît ses obligations en matière de développement communautaire, économique et social. Comme toute grande ville, elle travaille à développer des approches de développement plus intégrées, c'est-à-dire qui tiennent compte de l'économie, de la culture, de l'habitation, du sport, du loisir, de l'environnement, de la sécurité.

À ce niveau, la Ville de Trois-Rivières démontre un grand leadership puisqu'elle est la première des villes fusionnées en 2001 à réaliser une *Politique municipale de développement social*.

Le développement social est une façon de faire qui permet à chaque citoyen et citoyenne d'améliorer ses conditions de vie et de pouvoir participer, à sa juste mesure, à la vie en société. Le développement social est basé sur des valeurs d'égalité, d'équité et de justice sociale et vise une plus grande harmonie dans la différence, indépendamment de la situation sociale et économique, du niveau de scolarité ou de l'origine ethnique des personnes.

La présente politique établit les principales orientations en matière de développement social et consolide les pratiques déjà existantes dans les différents services municipaux et para municipaux. Elle permettra donc de créer un lien entre le développement social et le développement économique. De plus, elle harmonisera les actions municipales pour le mieux-être de la population, et ce, avec l'aide des partenaires du milieu.

Notre Ville fait déjà beaucoup pour le développement social, mais nous pouvons aller encore plus loin en innovant, en identifiant les problématiques et en développant des pistes de solutions. Nous ferons alors de Trois-Rivières une ville encore plus forte, plus riche aujourd'hui, mais également pour les générations futures.

La réalisation de cette politique qui nous ressemble est le résultat d'une grande concertation, de la collaboration et du partenariat de l'ensemble des organisations et des individus qui composent notre ville.

Je remercie le conseil municipal et les employés pour l'intérêt manifesté au cours de cette démarche. Merci enfin à tous les citoyens et aux partenaires qui se sont impliqués dans la réalisation de cette politique.

Le maire,

Yves Lévesque



**Denis Beaulieu,**  
conseiller municipal, président



**Sylvie Tardif,**  
conseillère municipale,  
responsable du comité de travail



**Monique Leclerc,**  
conseillère municipale



**Claude Lacroix,**  
conseiller municipal

## MESSAGE

### DES CONSEILLERS IMPLIQUÉS

Avec l'adoption d'une politique municipale en développement social, nous venons de vivre un moment historique pour la Ville de Trois-Rivières.

Nous tenons à remercier chaleureusement tous nos collaborateurs et collaboratrices ayant permis de réaliser ce projet majeur : membres du comité consultatif, membres du comité de travail, employés municipaux, organisations impliquées et bien sûr, les citoyens et citoyennes ayant participé aux forums d'échange.

Dans notre démarche d'élaboration de la politique, nous avons voulu appliquer concrètement un des principes «phare» du développement social, soit la participation citoyenne. Nous avons donc invité l'ensemble des acteurs concernés à formuler ladite politique municipale de développement social.

Avec eux, nous avons défini une politique dont la mission première est de favoriser l'amélioration du cadre, des conditions et de la qualité de vie de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de notre administration municipale.

La prochaine étape demeure cruciale puisqu'il s'agit de mettre en place un plan d'action qui reflètera, dans chaque service municipal, les orientations de la politique. Nous sommes déjà au travail !

En terminant, nous ne voulons pas passer sous silence le travail réalisé par Lynn O'Cain et Denis Simard qui nous ont soutenus tout au long de la démarche.

**Denis Beaulieu,**  
conseiller municipal, président

**Sylvie Tardif,**  
conseillère municipale, responsable du comité de travail

**Monique Leclerc,**  
conseillère municipale

**Claude Lacroix,**  
conseiller municipal



# 1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la réorganisation municipale amorcée en 2000, (*La réorganisation municipale, changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Gouvernement du Québec) les villes de Trois-Rivières, Trois-Rivières-Ouest, Cap-de-la-Madeleine, Saint-Louis-de-France, Sainte-Marthe-du-Cap et Pointe-du-Lac sont devenues, en 2002, une nouvelle entité municipale de 126 000 citoyennes et citoyens.

Selon cette réforme de l'organisation territoriale des municipalités, on retrouve une série de compétences, de pouvoirs et d'obligations auxquels les villes doivent répondre : urbanisme, prévention en matière de sécurité incendie, enlèvement des matières résiduelles, développement économique local, communautaire et social, culture, loisirs, parcs et voirie locale. Cette réforme mentionne également que la ville doit élaborer un plan de développement de son territoire en visant des objectifs liés au développement communautaire, économique et social.

C'est donc dans ce contexte que la démarche d'élaboration d'une politique municipale de développement social a été initiée par la Ville de Trois-Rivières, en collaboration avec les partenaires en développement social sur le territoire. Un comité consultatif a donc été mis sur pied afin de définir les grandes orientations et le processus de cette démarche. Celle-ci vise à identifier les pratiques et les politiques de développement social existant déjà dans les différents services municipaux. Elle vise aussi à examiner d'autres avenues possibles afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens et des citoyennes.

La réflexion sur le rôle des villes en développement social n'est pas nouvelle. Toutefois, elle devient de plus en plus présente dans le contexte où nous vivons actuellement au Québec une réforme des organisations locales et régionales. Dans ce contexte, le rôle des villes est en changement. Les responsabilités en développement social qui leur seront attribuées par le gouvernement augmenteront au cours des prochaines années. Elles doivent donc adopter des approches de développement plus intégrées tenant compte de différents champs d'intervention comme l'économie, la culture, l'habitation, le sport, le loisir, l'environnement et la sécurité, et ce, dans une perspective de collaboration avec la population, les citoyennes et les partenaires du milieu.

La Ville de Trois-Rivières n'est pas la seule ville concernée par ce contexte de changement de nos structures et de notre société. En effet, les huit autres grandes villes du Québec sont dans un tel processus, soit Montréal, Laval, Longueuil, Gatineau, Québec, Lévis, Saguenay et Sherbrooke. Depuis l'automne 2003, nous partageons et échangeons régulièrement sur nos travaux respectifs afin d'enrichir nos réflexions.

Il est important de souligner que le développement social ne rime pas uniquement avec lutte à la pauvreté. La lutte à la pauvreté est un des éléments d'une politique de développement social. Le développement social est, en effet, beaucoup plus large. Il touche tous les aspects liés à la qualité de vie des citoyennes et des citoyens. Il vise à faire des choix de développement aujourd'hui, qui auront un impact positif pour les générations de demain. Notre ville fait déjà beaucoup pour le développement social, mais nous pouvons aller encore plus loin en innovant, en identifiant les problématiques et en développant des pistes de solutions.

## 2. CADRE DE RÉFÉRENCE

### 2.1 La définition du développement social

La Ville de Trois-Rivières définit le développement social comme étant l'ensemble des approches et des façons de faire qui permettent aux citoyennes et aux citoyens de participer activement à la vie en société en améliorant leurs conditions de vie et en souscrivant au développement des potentiels individuels et collectifs.

De plus, le développement social vise à ce que chaque individu puisse tirer sa juste part de l'enrichissement collectif. C'est un développement basé sur des valeurs d'égalité, d'équité et de justice sociale.

### 2.2 La mission de la Politique municipale de développement social

La *Politique municipale de développement social* de la Ville de Trois-Rivières a comme mission de favoriser l'amélioration du cadre, des conditions et de la qualité de vie de l'ensemble de la communauté en ayant une vision d'un développement intégré et durable au sein de son administration municipale.

### 2.3 L'objectif général de la politique

L'objectif général que vise la *Politique municipale de développement social* est d'établir les principales orientations de la Ville en termes de développement social pour l'ensemble des services municipaux et paramunicipaux, en lien avec les partenaires du milieu et la population.

**Par conséquent, elle devra être en mesure :**

- d'harmoniser les actions municipales avec ses partenaires,
- de lier le développement social, économique, culturel et environnemental,
- de développer des pratiques et des réflexes de développement social dans les divers services municipaux et paramunicipaux.

### 2.4 Les approches favorisées

Trois approches ont été favorisées afin d'orienter le contenu de la politique et de son plan d'action :

#### **Une approche multisectorielle**

Une telle approche suppose que toutes les sphères du milieu municipal (services municipaux, services paramunicipaux, partenaires du milieu) sont intégrées et travaillent en collaboration vers un objectif commun.

#### **Une approche de développement intégré**

Ceci signifie que tous les enjeux reliés au développement économique, social, culturel et environnemental sont intégrés pour permettre aux citoyennes et aux citoyens une meilleure qualité de vie. Les interventions municipales sont donc planifiées et structurées pour agir sur tous ces aspects de façon simultanée.

#### **Une approche de développement durable**

Cette approche assure un développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins.

Quatre valeurs ont été identifiées, déterminant ainsi la base de la *Politique municipale de développement social* de la Ville de Trois-Rivières :

### **Équité**

L'équité fait référence à la justice dans le partage des ressources, des services, des biens d'utilisation commune, de façon à ce que chacune et chacun en tire sa juste part. Cette valeur sous-entend que ce partage se fait en fonction des besoins des personnes et des réalités des milieux auxquels ils appartiennent. L'équité est respectueuse des différences et de la diversité tout en cherchant à réduire l'écart entre les conditions de vie.

### **Intégrité**

L'intégrité fait référence à l'honnêteté. Une telle attitude suppose la transparence au niveau des idées, des opinions et des décisions. Cette transparence des individus et des organisations révèle donc un climat de respect. De plus, l'intégrité signifie la capacité de rendre des comptes en regard des décisions et des actions qui sont posées.

### **Ouverture**

L'ouverture aux autres fait référence à l'acceptation des différences qui nous distinguent, tant au niveau des cultures, des comportements, des idées, des manières de penser que des habitudes de vie. C'est aussi un engagement à dialoguer, en s'assurant que les personnes concernées par les décisions soient au cœur des délibérations.

### **Solidarité**

La solidarité est le fait de se soutenir et de s'entraider mutuellement. C'est un engagement libre et volontaire basé sur le lien social qui unit les personnes et les communautés entre elles. De ce lien peut naître une interdépendance favorisant la création d'une plus grande solidarité sociale.

Les principes suivants sont à la base des orientations correspondant aux axes d'intervention que l'on retrouve dans la politique.

### **Participation citoyenne**

La participation citoyenne fait référence à l'assurance pour toutes et tous de pouvoir participer et s'impliquer à part entière dans ce que l'on appelle la chose publique, relevant de l'intérêt commun. La participation citoyenne, c'est la possibilité d'émettre ses opinions, d'exercer son droit de vote, d'influencer la prise de décisions, de s'assurer du droit aux services, aux ressources et aux besoins de base permettant le développement cohérent et durable de la collectivité.

### **Accessibilité**

L'accessibilité implique de faciliter l'accès aux services, aux programmes, aux équipements, à l'information et aux structures décisionnelles pour tous les citoyens et citoyennes, et ce, en diminuant les contraintes.

### **Qualité des milieux de vie**

La qualité des milieux de vie s'inscrit dans un contexte de développement durable et implique d'assurer à la population un milieu de vie sécuritaire, un environnement sain, dans un climat social constructif. Ceci inclut une qualité des habitudes de vie, du cadre de vie et des conditions de vie.

À titre d'exemple, on entend par habitudes de vie : la santé, l'alimentation, le loisir, les moyens de déplacement. Pour ce qui est du cadre de vie, on fait référence au logement, à l'habitation, à la protection du patrimoine bâti, aux espaces verts, aux voies publiques de déplacement. Par ailleurs, les conditions de vie incluent aussi l'accès au travail, le développement économique durable et la lutte à la pauvreté.

### **Vitalité des organisations**

La vitalité des organisations implique de soutenir les partenaires du milieu dans leur mission et leur action de développement social tout en reconnaissant l'expertise et la contribution de ceux-ci au mieux-être collectif de la Ville.

### 3. LES TROIS NIVEAUX D'INTERVENTION D'UNE MUNICIPALITÉ

Il est important de mentionner que la *Politique municipale de développement social* de la Ville de Trois-Rivières s'adresse essentiellement aux dimensions qui composent une administration municipale (référence aux compétences, aux obligations et aux pouvoirs de la Ville). Elle doit également tenir compte du partage des responsabilités entre les autres paliers de gouvernements, soit le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. C'est pourquoi nous devons garder en tête les obligations et les compétences de la Ville dans le choix des interventions en développement social.

Toutefois, ceci n'exclut pas définitivement tous les aspects, car la Ville peut intervenir à trois niveaux.

Elle peut **intervenir** en initiant des actions, des projets en lien avec ses obligations.

Elle peut **participer** en collaborant à des actions avec d'autres partenaires.

Elle peut **agir** en facilitant et en soutenant le développement.

Il faut aussi considérer que la politique s'intègre dans un cadre plus large que le milieu municipal, c'est-à-dire la société, celle-ci étant composée d'individus, d'organisations, d'entreprises, d'institutions, etc. Ce sont ces actrices et ces acteurs qui sont aussi interpellés par le développement social, chacune et chacun ayant un rôle à jouer dans le développement d'une communauté.

De façon générale, la politique vise une plus grande équité, donc un meilleur partage des ressources et des biens communs de notre milieu afin d'atteindre une plus grande harmonie dans la différence. Elle concerne et touche donc tous les citoyennes et tous les citoyens de la Ville, indépendamment de leur situation socio-économique, de leur niveau de scolarité, de leur origine ethnique, etc.

Le développement social s'appuie sur une culture démocratique, favorisant l'expression de points de vue, d'opinions et d'idées. À cette fin, débats et discussions sont nécessaires d'où la notion centrale de participation citoyenne, tant au niveau des échanges qu'au niveau des décisions. La démocratie doit donc être stimulée en permanence, dans toutes les sphères de la vie.

Elle se traduit sous différentes formes : une démocratie représentative faisant référence à l'exercice du droit de vote; une démocratie participative faisant référence à la participation citoyenne et une démocratie délibérative faisant référence à la capacité de décider ensemble.

## 4. LES AXES D'INTERVENTION

Les axes d'intervention constituent le corps principal de la politique et ont été identifiés et favorisés par les organisations du milieu, les services municipaux et paramunicipaux, les conseillères et les conseillers municipaux, ainsi que les citoyennes et les citoyens, lors de forums tenus en novembre 2004.

Chaque axe d'intervention se définit par rapport au contexte qui touche la population trifluvienne. Il se présente d'abord en termes d'engagement (les objectifs généraux) et ensuite en terme d'intentions (les objectifs spécifiques) que la Ville entend poursuivre en matière de développement social.

Ces engagements et ces intentions viendront déterminer par la suite les opérations que chaque service municipal proposera dans ses plans d'action annuels.

- Le logement
- L'environnement
- La famille
- La revitalisation urbaine intégrée
- La sécurité
- Le travail
- Le transport
- La culture
- Le loisir
- La participation citoyenne
- Le développement communautaire



## **FACILITER L'ACCÈS À UN LOGEMENT CORRESPONDANT S'ASSURER QUE CE LOGEMENT SOIT SALUBRE FOURNIR UN ACCÈS AUX SERVICES DE BASE**

### **LA VILLE S'ENGAGE À :**

- Développer le logement social en partenariat avec l'Office municipal d'habitation et les organismes du milieu.
- Favoriser la requalification et la rénovation des bâtiments âgés.
- Assurer le contrôle de l'entretien et de la salubrité des immeubles.
- Faciliter l'accession à la propriété privée ou collective.
- Contribuer à la conservation du parc de logements sociaux existant actuellement.

### **LA VILLE A L'INTENTION DE :**

- Maintenir et coordonner les travaux du Comité de logement social.
- Identifier les besoins en matière de logement social.
- Diversifier, en termes de lieux et de modèle, l'implantation des logements sociaux sur le territoire de la Ville.
- Favoriser les réponses apportées aux besoins de revitalisation des quartiers dévitalisés.
- Avoir une préoccupation particulière quant à l'accès au logement pour les populations en situation d'exclusion sociale<sup>3</sup>.
- Développer ou promouvoir des programmes qui s'appliquent au logement, tout en s'assurant qu'ils soient adaptés aux besoins et réalités du milieu.
- Faire des représentations auprès des différents paliers gouvernementaux afin de sensibiliser les responsables de la nécessité d'avoir des programmes adaptés aux besoins.

ONDANT AUX BESOINS DES CITOYENNES ET DES CITOYENS.  
RE, VIVABLE, DURABLE ET SÉCURITAIRE.  
ET UN ENVIRONNEMENT AGRÉABLE<sup>2</sup>.







## FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ET L'AMÉLIORATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLES ACTRICES DU MILIEU.

### LA VILLE S'ENGAGE :

- S'assurer que les services municipaux aient des approches et des pratiques en termes de développement durable.
- Avoir des voies publiques et des édifices d'accès facile pour les citoyennes et les citoyens.
- Promouvoir le respect d'une saine qualité de l'eau, de l'air, des espaces verts et des espaces naturels.
- Promouvoir le respect d'un environnement agréable en s'assurant de réduire la pollution par le bruit.
- Promouvoir une utilisation et une gestion saine de l'eau potable.
- Développer des parcs, des espaces verts, des espaces bleus, des espaces naturels et créer un réseau de corridors de déplacement (pour piétons et pour cyclistes) pour relier ceux-ci.
- Promouvoir et faciliter la plantation d'arbres favorisant l'assainissement de l'air, l'atténuation du bruit urbain, l'embellissement des quartiers et soutenir activement leur protection.
- Promouvoir la récupération, la réduction et la réutilisation des matières résiduelles.
- Promouvoir la propreté des lieux publics et communautaires.

### LA VILLE A L'INTENTION DE :

- Se donner les moyens nécessaires pour sensibiliser la population au respect de l'environnement.
- Soutenir une gestion des opérations qui assure le respect des normes prescrites en matière d'environnement.
- Actualiser la réglementation municipale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.
- Soutenir les activités et initiatives du milieu en ce qui concerne la récupération, la réduction et la réutilisation des matières résiduelles, ainsi que l'efficacité énergétique.
- Élaborer une réglementation concernant la gestion et la protection de la foresterie urbaine.
- Élaborer une réglementation concernant la gestion et la protection des cours d'eau, des bandes riveraines, des plaines inondables et des milieux humides.

NAGEMENT DU TERRITOIRE EN CONFORMITÉ AVEC LES  
T CE, EN CONCERTATION AVEC TOUS LES ACTEURS ET LES





## FAVORISER LA SATISFACTION DES B ET Y VALORISER LE RÔLE IMPORTA

### LA POLITIQUE MUNICIPALE

- Pour l'axe Famille, la *Politique municipale de développement social* réfère aux orientations et au plan triennal d'action de la *Politique familiale* adoptés par le Conseil municipal dans une résolution de septembre 2004.

### LA VILLE À L'INTERIEUR DE LA

- Réaliser le plan triennal d'action.
- En assurer le suivi et sa réactualisation annuelle.
- Assurer un lien entre les comités de suivi et les comités de travail des politiques familiale et culturelle de la Ville.

INS LIÉS AU MIEUX-ÊTRE DE LA VIE DES FAMILLES  
DE L'INDIVIDU.





## FACILITER L'ENRICHISSEMENT DES SECTEURS DÉVITALISÉS SOUTENIR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES SECTEURS, TANT AU NIVEAU DES INFRASTRUCTURES

- Développer le plus équitablement possible le territoire de la Ville, tant au niveau des services que des infrastructures.
- Améliorer le milieu physique des secteurs dévitalisés en ce qui concerne l'habitation, l'aménagement urbain, les infrastructures, la circulation, les espaces verts et les équipements collectifs.
- Porter une attention particulière aux zones dévitalisées à travers tous les axes de la *Politique municipale de développement social*.
- Mettre en place des processus de négociation avec les différents paliers gouvernementaux afin d'obtenir des ententes spécifiques pour réaliser des actions en revitalisation urbaine intégrée.

- Promouvoir ou développer des programmes permettant la rénovation et/ou la requalification des habitations.
- S'impliquer dans la réalisation d'un plan d'action concerté en revitalisation urbaine, en collaboration avec les partenaires du milieu.
- Collaborer ou offrir un soutien aux initiatives du milieu favorisant la revitalisation urbaine.
- Promouvoir la qualité de vie du territoire, en particulier pour les zones dévitalisées, afin de mettre en valeur les richesses de ces milieux.
- Promouvoir les actions et les projets réalisés dans le domaine de la revitalisation urbaine intégrée.

IS DÉVITALISÉS DE LA VILLE.  
S ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET CULTURELLES DE CES  
JCTURES ET DES SERVICES QUE DE L'ENVIRONNEMENT.





## ASSURER LA SÉCURITÉ DE LA POPULATION PERMETTRE AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS

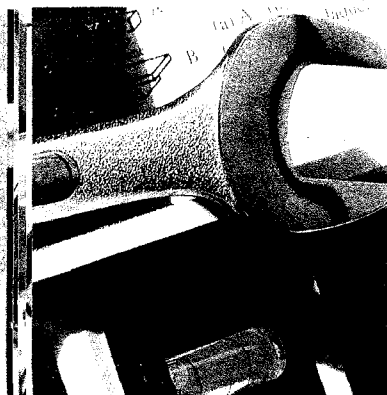
- Promouvoir des approches communautaires et préventives en regard de la sécurité des lieux publics.
- Favoriser une approche de partenariat avec les organisations du milieu.
- Assurer la sécurité des personnes et des biens en maintenant des services d'incendie et de sécurité publique compétents.
- Être à l'écoute de la population afin d'améliorer les interventions pour la sécurité.
- Maintenir un degré adéquat de sécurité en ce qui concerne la prévention des incendies.
- Maintenir à jour un plan des mesures d'urgence ainsi que des schémas de couverture de risques en incendie et en sécurité civile et en faire la promotion auprès de la population.

- Augmenter les ressources en prévention de la criminalité.
- Responsabiliser les citoyennes et les citoyens quant à la sécurité de leur milieu.
- Agir en concertation avec les organisations du milieu en ce qui concerne la lutte contre la violence et les agressions.
- Maintenir un degré adéquat de sécurité en ce qui concerne les déplacements en voiture, en vélo, à pied et en transport en commun.
- Assurer un éclairage nocturne permettant une plus grande sécurité dans les déplacements.

UR TOUT LE TERRITOIRE DE LA VILLE.  
INS DE SE SENTIR EN SÉCURITÉ.







## FACILITER L'ACCÈS AU TRAVAIL QUI PERMET DE RÉpondre AUX BESOINS ET AINSI DE CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

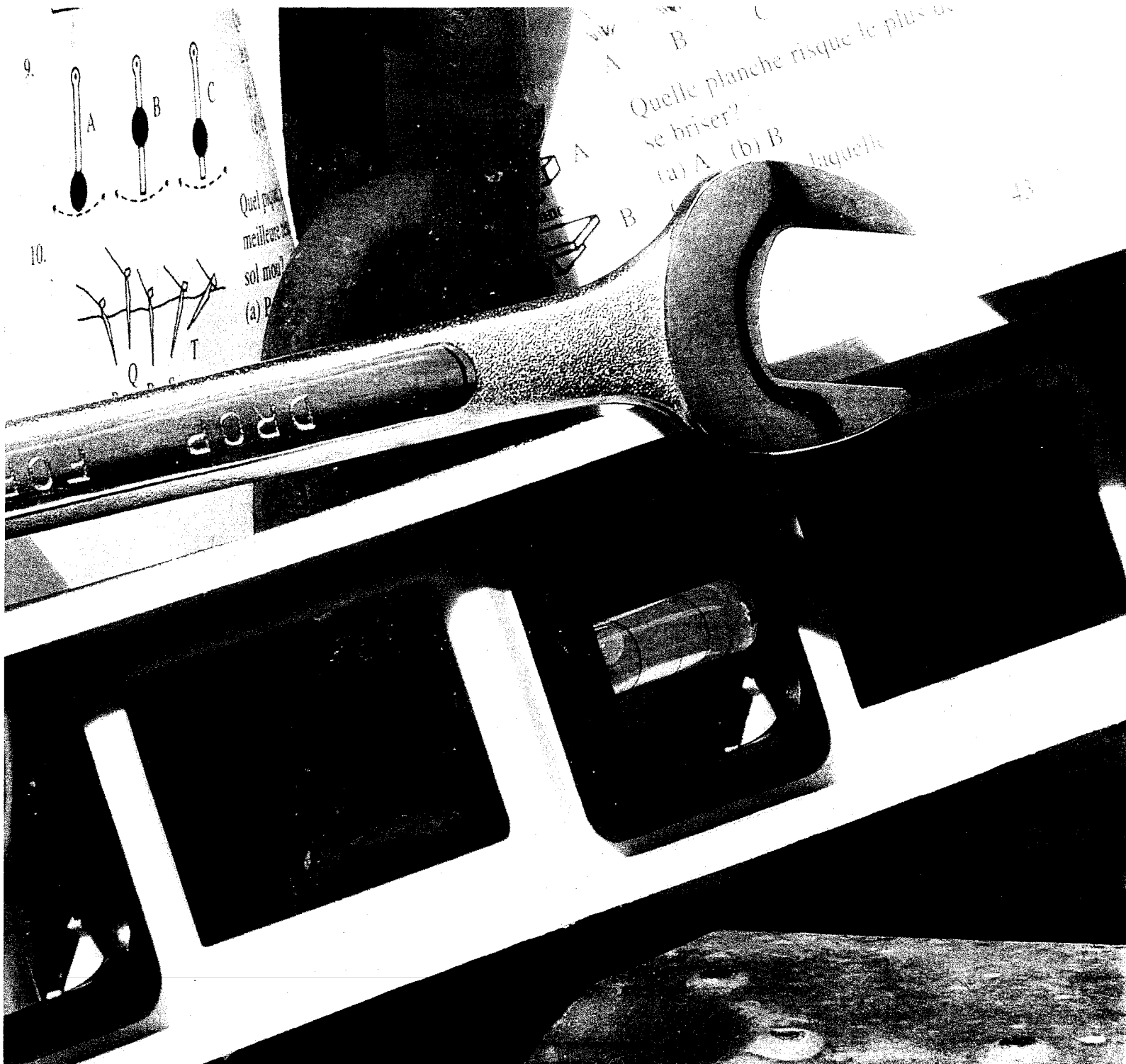
### LA VILLE S'ENGAGE À :

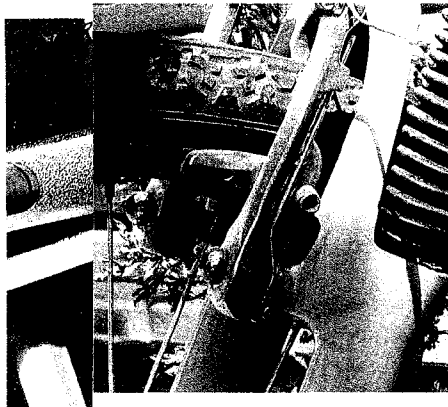
- Favoriser toute forme d'entrepreneuriat collectif et privé.
- Favoriser la réinsertion sociale.
- Favoriser la participation sociale par le travail, qu'il soit rémunéré ou non.

### LA VILLE A L'INTENTION DE :

- Favoriser des projets de création d'emplois ou des projets de développement économique permettant le renouvellement de la main d'œuvre et l'intégration des personnes éloignées du marché de l'emploi<sup>5</sup>.
- Favoriser le développement de projets d'entreprise assurant l'arrimage entre les besoins d'emploi, la formation disponible et la main d'œuvre locale.
- Appuyer les initiatives permettant l'accès à l'emploi aux personnes éloignées du marché du travail.
- Travailler en partenariat avec les actrices et les acteurs concernés à contrer l'exode des jeunes.
- Sensibiliser les entreprises à l'importance de la formation sur mesure en milieu de travail, afin de favoriser l'embauche de main d'œuvre peu spécialisée.

UX CITOYENNES ET AUX CITOYENS DE RÉPONDRE À LEURS  
LOPPLEMENT DE LA SOCIÉTÉ.





## PERMETTRE AUX CITOYENNES ET AUX CITOYENS D'ACCÉDER À UN MODE DE TRANSPORT ADÉQUAT TOUT EN RESPECTANT LES PRINCIPES I

### LA VILLE S'ENGAGE À :

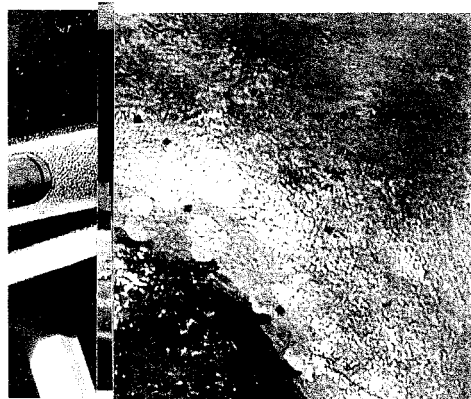
- Promouvoir l'utilisation du transport en commun sur tout le territoire.
- Faire en sorte que chaque personne puisse utiliser ou pratiquer les modes de transport qui conviennent à ses besoins et à sa réalité.
- Faciliter les déplacements en intégrant les différentes formes de transport utilisées.
- Favoriser l'émergence et l'implantation d'un service de transport communautaire<sup>6</sup> relié à l'utilisation du transport en commun sur tout le territoire de la Ville.

### LA VILLE A L'INTENTION DE :

- Faciliter l'accès du réseau de transport sous ses différentes formes.
- Favoriser l'émergence de moyens innovateurs de transport collectif.
- Encourager les déplacements à vélo en favorisant l'aménagement de voies cyclables urbaines.
- Encourager les déplacements à pied en favorisant l'aménagement de voies piétonnières accessibles et sécuritaires.
- Assurer l'accès aux infrastructures municipales pour les personnes à mobilité réduite.
- Collaborer à l'accès aux grands événements sur le territoire de la Ville en facilitant l'accès du transport en commun.

ENS DE SE DÉPLACER SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE  
ÉVELOPPEMENT DURABLE.





INTERVENIR DANS LE DÉVELOPPEMENT CULTUREL  
L'ÉPANOUISSEMENT DES CITOYENNES ET DES CITOYENS  
LIEUX CULTURELS ET EN OFFRANT DES SERVICES  
LE MILIEU COMMUNAUTAIRE ET LE MILIEU CULTUREL

#### LA VILLE RÉNDALE

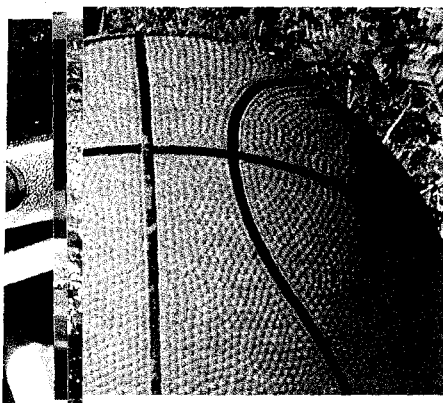
- Pour l'axe Culture, la *Politique municipale de développement social* réfère aux orientations et aux engagements de la *Politique culturelle* adoptés par le Conseil municipal dans une résolution de juin 2002.
- Promouvoir le Programme de lutte contre l'exclusion culturelle.
- Maintenir la gratuité de l'abonnement aux bibliothèques de Trois-Rivières.

#### LA VILLE À L'ÉCHÉANCE

- Réaliser les plans d'action mis de l'avant par la Corporation de développement culturel et le service des bibliothèques.
- En assurer le suivi et son actualisation annuelle.

EN SOUTENANT LES ORGANISMES DU MILIEU ET EN FAVORISANT  
DYENS DE MANIÈRE CONTINUE EN RENDANT ACCESSIBLES LES  
DE QUALITÉ. RENFORCER LE LIEN ENTRE LE MILIEU CULTUREL,  
IRE GRÂCE AUX MANDATS CONFIÉS AU MÉDIATEUR CULTUREL.





## FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ AUX LOISIRS DES BESOINS DES CITOYENNES ET DES CITOYENS LE MILIEU. SOUTENIR ET PROMOUVOIR

### LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT

- Soutenir les initiatives du milieu et la prise en charge par la communauté.
- Renforcer les liens avec les partenaires du milieu et valoriser l'action bénévole en loisir.
- Développer et maintenir l'accessibilité aux programmes et aux équipements des loisirs sportifs, récréatifs et communautaires.
- Maintenir et améliorer les liens de concertation avec le milieu de l'éducation concernant l'utilisation des équipements et des infrastructures scolaires.
- Développer une vision du loisir permettant la mise en valeur de la beauté de la nature et de son accessibilité.
- Soutenir la réalisation d'événements populaires s'adressant à un large public.

### LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT

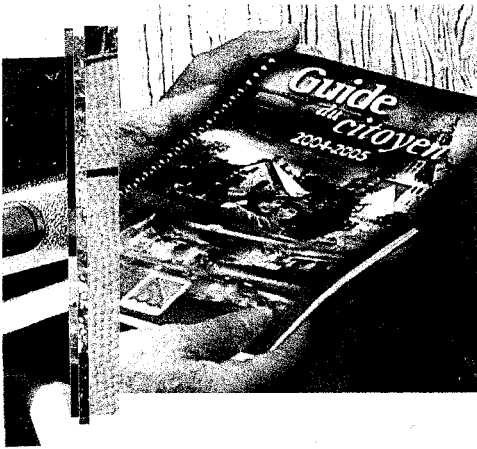
- Développer une politique du loisir.
- Maintenir et améliorer la politique de soutien et de reconnaissance des organismes de loisirs.
- Favoriser l'accès aux loisirs en termes de coûts et de diversité pour les personnes en situation de pauvreté.
- Reconnaître les différentes dimensions du loisir : communautaire, sportif et de plein air, scientifique et éducatif.
- Promouvoir le loisir par de saines habitudes de vie.



SPORTIFS, CULTURELS ET COMMUNAUTAIRES EN FONCTION  
DE LEURS INTERETS. FAVORISER ET PROMOUVOIR LA CONCERTATION DANS  
LE DEVELOPPEMENT DU LOISIR.







OFFRIR À TOUTES ET À TOUS DE PARTICIPER  
À LA VIE MUNICIPALE. CETTE IMPLICATION  
DIFFÉRENTES FAÇONS ET CONDUIT AU  
PERMETTRE À TOUTES ET À TOUS LA  
DE VOTE, D'INFLUENCER LA PRISE EN  
RESSOURCES ET AUX BESOINS DE LA

#### LA VILLE S'ENGAGE À :

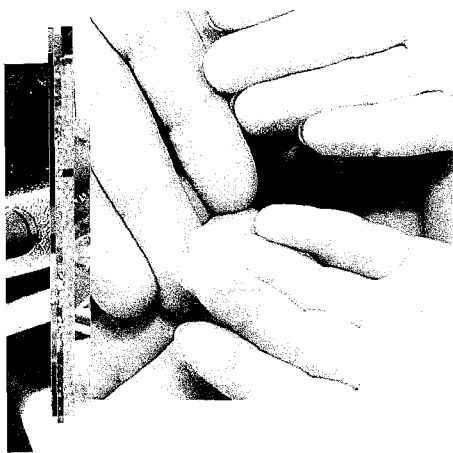
- Favoriser la participation des membres de la communauté au sein des différentes structures de la Ville.
- Soutenir et collaborer aux actions qui favorisent la participation citoyenne.

#### LA VILLE A L'INTENTION DE :

- Favoriser la mise en place de mécanismes de consultation, de communication et d'information auprès de la population, dans le but de développer une démocratie participative.
- Rendre plus accessibles les informations émises par la Ville, en ce qui concerne leur contenu<sup>7</sup> et leur diffusion.
- Mettre en place des mécanismes de réflexion et d'expérimentation afin de développer des moyens innovateurs facilitant la participation citoyenne.
- Élaborer une politique d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes.

SE S'IMPLIQUER À PART ENTIÈRE ET SELON SES CAPACITÉS,  
LE CARACTÈRE INTERGÉNÉRATIONNEL, SE MANIFESTE DE  
DEVELOPPEMENT COHÉRENT ET DURABLE DE LA COLLECTIVITÉ.  
CAPACITÉ D'ÉMETTRE SES OPINIONS, D'EXERCER SON DROIT  
DE DÉCISIONS, DE S'ASSURER DU DROIT AUX SERVICES, AUX





**FAVORISER LA CONCERTATION DES ACTEURS, DES CONDITIONS, DE LA QUALITÉ ET DU CARIÈRE RÉEL ET VOLONTAIRE À TOUS LES NIVEAUX DES PROBLÈMES SOCIAUX EN IMPLIQUANT LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ET LEUR POTENTIEL ET LA CAPACITÉ DE CHANGEMENT.**

**LA VILLE S'ENGAGE À :**

- Faire davantage appel aux ressources du milieu pour des interventions en lien avec des problématiques sociales.
- Travailler en concertation avec les ressources du milieu afin de développer des innovations sociales.
- Identifier différentes sources de financement pour soutenir les actions en développement social.

**LA VILLE A L'INTENTION DE :**

- Maintenir un échange constant et soutenu avec les différents partenaires du développement social.
- Soutenir les organismes et les initiatives en développement local.
- Soutenir les actions et les projets par des subventions, des prêts d'équipements, de locaux et de ressources.
- Renforcer les liens avec les partenaires du milieu et valoriser l'action bénévole.

ET DES ACTEURS CONCERNÉS PAR L'AMÉLIORATION DES  
DE VIE D'UN TERRITOIRE, BASÉE SUR UN PARTENARIAT  
IDENTIFIER ET RÉALISER DES SOLUTIONS COLLECTIVES À  
RECTEMENT LES PERSONNES TOUCHÉES. FACILITER LA  
COLLECTIVITÉS, RECONNAISSANT PAR LE FAIT MÊME LE  
DES INDIVIDUS ET DES COMMUNAUTÉS.



## 5. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE MUNICIPALE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

La réalisation de cette politique a mené la Ville de Trois-Rivières à identifier de façon très concrète les réalités et les besoins de développement social.

La *Politique municipale de développement social* se veut un cadre de référence qui mise sur la participation citoyenne et le développement communautaire pour permettre à la population de participer activement à la vie municipale, en améliorer les conditions de vie, en développer une vision et des réflexes de développement durable.

La Ville de Trois-Rivières fera en sorte que les services municipaux soient les acteurs incontournables de cette *Politique municipale de développement social*. Ils ont déjà identifié un nombre important d'actions dans les orientations de la politique et ils seront appelés à tracer un plan d'action d'ici le mois de septembre 2005 pour les trois prochaines années.

Un comité permanent chargé des questions de développement social sera nommé afin de poursuivre le travail amorcé et d'assurer le suivi des plans d'action annuels.

Ce comité veillera à la mise en place de la présente politique, en assurera les suivis par l'évaluation des actions et des engagements, et fera la promotion du développement social auprès de la population, des différents services (municipaux et paramunicipaux) et du Conseil municipal.

Afin de permettre l'actualisation du plan triennal d'action, un fonds en développement social sera créé. Ce fond permettra ainsi de soutenir des actions concrètes en lien avec la mission de la Ville de Trois-Rivières.

Une personne du Conseil municipal sera nommée répondante du développement social afin d'assurer le lien entre la Ville et les instances gouvernementales supérieures responsables en matière de développement social.

La Ville de Trois-Rivières s'engage à mettre en place et à actualiser périodiquement la présente Politique et à nommer un gestionnaire responsable du développement social. De plus, elle affectera les ressources humaines nécessaires au suivi des actions en développement social et elle assurera le fonctionnement de ce comité.

Les citoyennes et les citoyens sont maintenant invités à prendre part d'une façon active à la vie en société de manière à répondre à leurs besoins individuels et collectifs en participant aux affaires publiques pour un développement cohérent et durable de la collectivité.

## ANNEXE 1

### LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL EN MILIEU MUNICIPAL DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

Depuis le processus des fusions municipales amorcé en 2000, (*La réorganisation municipale, changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens, Gouvernement du Québec*), on retrouve une série de compétences, d'obligations et de pouvoirs auxquels les villes doivent répondre : urbanisme, prévention en matière de sécurité incendie, enlèvement des matières résiduelles, développement économique local, communautaire et social, culture, loisirs, parcs et voirie locale.

La réflexion sur le rôle des villes en développement social n'est pas nouvelle. Il y a dix ans, l'Union des municipalités du Québec a produit un document sur le développement social et communautaire en milieu municipal (*Rapport du comité de travail sur le développement communautaire, mars 1994*). Toutefois, cette réflexion devient de plus en plus présente dans le contexte où nous vivons actuellement au Québec une réforme des organisations locales et régionales.

Dans ce contexte, le rôle des villes est en changement. Les responsabilités en développement social qui leur seront attribuées par le gouvernement augmenteront au cours des prochaines années.

Le décret qui a constitué la nouvelle Ville mentionne l'obligation de se doter d'un plan de développement social. En effet, dans le décret 851-2001, concernant le regroupement des villes de Trois-Rivières, de Cap-de-la-Madeleine, de Trois-Rivières-Ouest, de Saint-Louis-de-France, de Sainte-Marthe-du-Cap et de la Municipalité de Pointe-du-Lac pris le 4 juillet 2001 par le gouvernement du Québec, nous pouvons lire à l'article 26 de la section II intitulée « Compétences particulières de la Ville » du chapitre III intitulé « Compétences » :

« 26. La Ville doit élaborer un plan relatif au développement de son territoire.

*Ce plan prévoit notamment les objectifs poursuivis par la Ville en matière de développement communautaire, économique, social et culturel.»*

Comme nous l'avons déjà mentionné la *Politique municipale de développement social* concerne l'administration municipale. Elle se réfère donc à l'article 24 :

« 24. La ville a les compétences, obligations et pouvoirs dans les domaines suivants :

1. l'aménagement et l'urbanisme;
2. le développement communautaire, économique, social et culturel;
3. la culture, les loisirs et les parcs;
4. le logement social;
5. la promotion et l'accueil touristiques;
6. la cour municipale. »

## ANNEXE 2

### COMPOSITION DU COMITÉ CONSULTATIF

M. Denis Beaulieu, conseiller municipal, district du Sanctuaire - Président du comité

Mme Sylvie Tardif, conseillère municipale, district Marie-de-l'Incarnation

M. Claude Lacroix, conseiller municipal, district de Chavigny

M. André Sauvé, chef de service, Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières (CSSSTR)

Mme Joanne Francoeur, organisatrice communautaire, Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières

M. Georges Young, coordonnateur, Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières

M. Jacques Jobidon, représentant le Comité de lutte à la pauvreté pour une justice sociale (secteur Cap-de-la-Madeleine)

M. Michel Lemieux, directeur, Loisirs et services communautaires, Ville de Trois-Rivières

Mme Pauline Abran, Emploi-Québec, représentante du secteur de Trois-Rivières au Consortium de développement social

M. Jean-François Aubin, coordonnateur, Démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières

M. Yves Marchand, directeur général, Société de développement économique de Trois-Rivières

Mme Lynn O'Cain, agente de développement responsable de la politique

M. Denis Simard, consultant

Les personnes suivantes ont aussi collaboré à la mise en place de la *Politique municipale de développement social* :

Mme Monique Leclerc, conseillère municipale, district Châteaudun

M. Michel Simard, Corporation parapluie en urgence sociale, représentant du secteur de Trois-Rivières au Consortium de développement social

M. Gilles Tétu, directeur général, CLSC les Forges

M. Vital Gaudet, directeur général, Centre de santé et services sociaux de Trois-Rivières

M. Réal Boisvert, sociologue, Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux

M. André Thibault, professeur, Département des sciences du loisir et de la communication sociale, UQTR

Mme Jocelyne Lamoureux, professeure, Département de sociologie, UQAM

Les représentantes et représentants des services municipaux et paramunicipaux

## PLAN D'ACTION CONSULTATIF

- Établir le cadre de référence de la Politique municipale de développement social pour la Ville de Trois-Rivières.
- Élaborer la Politique municipale de développement social.
- Définir les approches et les orientations de la politique.
- Élaborer un plan d'action triennal suite à l'acceptation de la *Politique municipale de développement social*.
- Assurer la réalisation du plan d'action triennal.

## COMPOSITION DU COMITÉ DE TRAVAIL

- Mme Sylvie Tardif, conseillère municipale, district Marie-de-l'Incarnation, responsable du comité
- Mme Joanne Francoeur, organisatrice communautaire, CSSS de Trois-Rivières
- M. Georges Young, coordonnateur, CDC de Trois-Rivières
- Mme Sophie Desfossés, coordonnatrice, Loisirs et services communautaires, Ville de Trois-Rivières
- Mme Lynn O'Cain, responsable de la politique
- M. Denis Simard, consultant

## RÔLE DU COMITÉ DE TRAVAIL

- Travailler à l'élaboration de la *Politique municipale de développement social*.
- Assurer le suivi de la démarche d'élaboration de la politique.

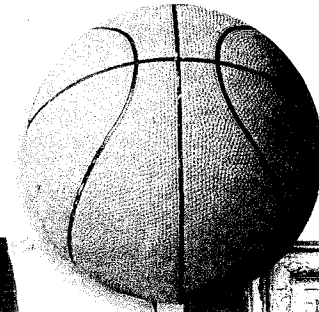
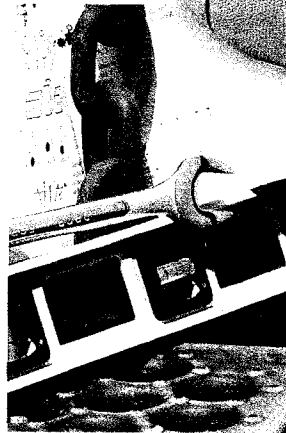
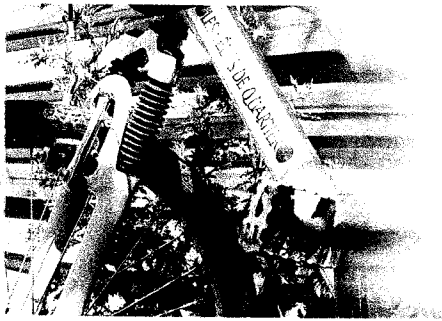




## NOTES EXPLICATIVES

- (1) Services de base : Selon le service de l'Aménagement et développement du territoire, les services de bases font référence à l'accès à l'eau courante, à la cueillette des déchets domestiques, à l'électricité et au chauffage.
- (2) Environnement agréable : Selon le service de l'Aménagement et développement du territoire, un environnement agréable correspond à l'application des règles de bon voisinage et celles relatives à l'environnement (installations septiques, entretien des terrains, bruits d'appareils domestiques, etc.).
- (3) Populations en situation d'exclusion sociale : Les populations en situation d'exclusion sociale, sont des personnes vivant dans des conditions socioéconomique difficiles qui augmentent ainsi le risque d'être exclu de plusieurs sphères de la société. Par exemple : personnes sans emploi. (assistance emploi, assurance emploi, sans chèque), personnes à faible revenu, personnes peu scolarisées, femmes monoparentales cheffes de famille, personnes ayant des incapacités physiques et intellectuelles, personnes ayant des problèmes de santé mentale.
- (4) Le développement urbain intégré signifie la mise en oeuvre d'approches qui tiennent compte de la globalité des milieux et des situations. Il tient donc compte des enjeux économiques, sociaux et culturels. Les interventions sont élaborées en partenariat avec le milieu. Le développement urbain intégré mise sur une participation citoyenne des personnes concernées. Source : *Pour des approches intégrées et durables de développement urbain*, Pierre Laurence 2000.
- (5) Les personnes que l'on considère éloignées du marché du travail ont généralement une faible scolarité (moins d'un cinquième secondaire). Elles ont peu ou pas d'expérience de travail, ont été absentes du marché du travail pendant plusieurs années, ont des limites sociales dû à leurs conditions économiques, physiques ou psychologiques.
- (6) Le transport communautaire correspond aux formes alternatives de déplacement, tel que le co-voiturage, l'utilisation commune d'une automobile, le taxi-bus, le prêt d'automobile, etc.
- (7) Une information accessible en terme de contenu fait référence à un style littéraire accessible à un large public, à l'utilisation de caractères d'impression facilement lisibles, à un style graphique facilitant l'identification des renseignements utiles, etc. En terme de diffusion, une information accessible nécessite l'utilisation de médiums différents et variés.





MUNICIPALE

POLITIQUE

DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

**Appendice E**  
**Sommaire du cadre de référence en participation publique**

## Sommaire

### Une définition de la participation publique

La participation publique est l'action de prendre part aux décisions collectives au sein du gouvernement, d'une institution publique ou d'un organisme de la société civile. Pour être démocratique, utile et crédible, elle doit reposer sur des valeurs partagées, des références, un langage et un code communs.

La participation publique est une dimension de la participation sociale démocratique, elle contribue au développement social et à la constitution du capital social en se fondant sur la citoyenneté active des personnes.

### Repères

#### 1. Repérer la participation publique dans l'univers de la démocratie

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>τ En participation électorale, le processus est généralement initié et encadré <u>par une loi</u> et opéré par le directeur général des élections qui assure la neutralité du processus.</li><li>τ En participation militante, le processus est initié et encadré <u>par les citoyens</u> dans le respect général des lois.</li><li>τ <b>En participation publique</b>, le processus est initié et encadré formellement <u>par ceux qui ont le mandat de décider par résolution, règlement ou loi</u>.</li><li>τ La participation publique agit à l'intérieur du système</li><li>τ La participation publique se situe dans le territoire du système démocratique : celui de la relation entre les citoyens et ceux à qui a été</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>confié le pouvoir autant dans les affaires de l'État que dans les institutions de la société civile.</li><li>τ La participation publique consiste à prendre part au processus de décision publique avec un pouvoir plus ou moins étendu.</li><li>τ La participation publique intervient dans une société de droit, selon des lois, des règlements ou des règles convenues entre les acteurs.</li><li>τ Généralement l'initiative de la participation appartient aux décideurs.</li></ul> |
|--|--|

#### 2- Repérer les divers modèles de participation publique

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>τ Dans la catégorie où aucun de pouvoir n'est dévolu aux participants, le marketing-social cherche à persuader et le sondage à étudier les citoyens</li><li>τ Dans cette même catégorie, l'information constitue un ingrédient de base, un capital pour la participation. Toutefois, si elle n'est pas utilisée en rétroaction ou en un pouvoir concret, elle reste lettre morte.</li><li>τ La consultation est définie comme l'action de prendre part à un processus de décision en donnant son avis à l'invitation de décideurs qui conservent leur pouvoir, en bout en course. En début de consultation, les décideurs s'engagent à</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>l'égard du poids qu'ils accorderont à la contribution des participants. La consultation publique est aussi occasion de débat public et émerge du pouvoir d'influence.</li><li>τ Le processus de plaintes, généralement réglementé, permet aux citoyens d'influencer des décisions de corrections au terme du traitement de leur plainte.</li><li>τ Le partage de pouvoir se traduit par un partenariat où le décideur et les citoyens prennent « ensemble » la décision à la suite d'un processus de négociation. La participation de partenaires égaux sollicite la concertation entre chacun</li></ul> |
|--|--|

d'eux et leur implication active dans la réalisation de projets.

- τ La *délégation* signifie un transfert du pouvoir de décision vers un autre palier ou organisme qui

assumera le cheminement de la décision finale<sup>1</sup>. Le partage ultime du pouvoir est, sans contredit, le *contrôle* absolu par les citoyens (ce qui se produit rarement).

## Balises

### 1. Baliser les intentions des acteurs

- Δ Le pouvoir du peuple et non de quelques-uns.
- Δ Le rôle central du débat public exercé dans une aire d'autonomie.
- Δ La liberté d'expression.
- Δ L'accessibilité, sans discrimination, à la parole.
- Δ La volonté du peuple ne saura être l'addition des désirs et opinions des individus, elle est le

résultat de l'interaction et du débat à la recherche du bien commun.

- Δ Les questions et les objets, soumis à la participation publique réfèrent systématiquement au bien commun.
- Δ La participation publique constitue un geste d'identification à sa communauté, à son association ou à son organisme et contribue à redéfinir l'identité collective

### 2. Baliser les comportements des acteurs

- Δ La pratique de la participation respecte les symboles et la culture d'un milieu dans sa façon de s'appropriier les valeurs universelles de la démocratie.
- Δ Comme les communautés évoluent, changent et apprennent de l'expérience, la façon de vivre la participation publique est constamment mise à jour et adaptée à la communauté.
- Δ Il doit exister une relation minimale de confiance entre décideurs et citoyens, bref, entre tous les participants.
- Δ L'interaction entre les participants doit être caractérisée par un esprit de coopération.
- Δ Le décideur joue un rôle de collaborateur, de régulateur, de catalyseur et d'agent de cohésion.

- Δ Le décideur, comme initiateur du processus, en assure l'intégrité, la transparence et l'équité.
- Δ Le citoyen se perçoit comme partenaire d'un exercice dont le processus est communément convenu et comme coresponsable de son résultat pour la collectivité.
- Δ Le citoyen présente une capacité d'évaluer les décisions, un esprit critique, du jugement, une capacité de délibération, de prise de parole régulée et fait preuve de sens de l'action, d'ouverture d'esprit
- Δ Cette dernière balise porte une obligation collective d'accessibilité de tous à ces compétences : elle peut appeler des actions de formation et des modalités de débats adaptés aux personnes selon leurs capacités et leurs limites.

### 3-Baliser le processus

- Δ Une décision est à venir.
- Δ Celui qui initie la participation est habilité à décider.
- Δ Le décideur accepte d'être influencé, l'affirme publiquement et s'engage rendre compte de l'usage qu'il fait des contributions des citoyens
- Δ Le processus est accessible à tous.
- Δ Le processus est public.

- Δ Les règles et le processus de la participation doivent être clairs, connus et convenus.
- Δ Doit être présente une phase d'information et de questionnement sur les questions objets de la participation.
- Δ Le débat est public et fondé sur le bien commun.
- Δ Les citoyens doivent être touchés par la question objet de participation.
- Δ La participation doit avoir lieu au moment opportun.

**Appendice F**  
**Journal de bord**

## **JOURNAL DE BORD (DESLAURIERS, 1991; MAYER, OUELLET ET ASS. 2000)**

### **NOTES MÉTHODOLOGIQUES** : déroulement concret des opérations de recherche

- opérations tentées ou panifiées
- synchronisation des événements
- le choix des unités d'observation
- les problèmes rencontrés, les solutions trouvées
- l'écart entre plan initial et celui réalisé
- les questions où il a fallu trancher

### **NOTES THÉORIQUES** : les efforts pour développer l'analyse et donner un sens aux données

- Les interprétations, déductions, conclusions ; développement de nouveaux concepts, les relie aux anciens.
- Les questions qu'on se pose, les explications qui viennent à l'esprit
- Développement des hypothèses, propositions, concepts, interprétation, préconisations et intuitions
- Liens établis entre les différents phénomènes observés, et opinions des auteurs donc  
**TEST DU MODÈLE THÉORIQUE** : En lien avec le cadre de référence en participation publique (THIBAUT, 2000)

### **NOTES DESCRIPTIVES** : les observations sur lesquelles baser l'analyse (les données d'une recherche)

- Les événements, les choses vues, entendues et répétées
- Les conversations avec les personnes et entre elles
- La plupart des observations tournent autour des trois composantes d'une situation sociale, soit : le lieu, les acteurs et les événements
- Les comportements de la chercheuse elle-même : sentiments, impressions et émotions

### **Cinq domaines de données d'observation (MAYER et ass., 2000)**

1. **Les actions** : visent à décrire l'activité principale exécutée par les participants (gestes, interactions, interactions verbales et non verbales) inscrire l'heure, la durée de l'interaction et événement particulier propre au site (absence de telle ou telle personne, etc.) ou événements plus généraux pouvant entraîner des conséquences (ex. grève des transports)
2. **Les groupes sociaux** : l'ensemble des personnes observées, classées par catégories socio-démo. Des informations sur le rôle des personnes dans ce milieu et même des données biographiques peuvent être incluses
3. **Les dispositifs matériels** : l'implantation et la localisation des lieux, le type de décors et d'installations, etc.
4. **Le point de vue des participant(e)s** : les propos exprimés par les participants dans les diverses observations observées
5. **La situation de l'observatrice** : préciser les rôles qu'elle a tenu au cours de son enquête en tant que chercheuse et notamment sa position dans l'action commune ou sa relation individualisée à tel ou telle participant(e)



### Appendice G

**Grille d'analyse - Exemple tiré de notre document de travail**

1.2 <u>Les modalités de participation</u>	1.2.1	Participation sans pouvoir	Communication-marketing, sondage	Ne s'applique pas
	1.2.2	Pouvoir d'influence	Information, consultation et plainte	<p>L'autorité va utiliser les termes « Forum de consultation publique », « Forum d'information citoyen » plus par habitude, langage ou sens commun...2 p.4, 12</p> <p><i>Toute la population de Trois-Rivières est invitée à participer à une rencontre d'information et de consultation concernant le projet de politique municipale en développement social [...] La population pourra alors apporter des commentaires et des recommandations afin d'enrichir le projet de politique. (Invitation au forum du 18 novembre 2004) 12</i></p>
	1.2.3	Pouvoir partagé	Délégation, partenariat	<p>Ici l'important, c'est surtout de voir si les commentaires, suggestions, priorités, etc. sont présents dans la politique, ce qui équivaut à des faits. Les citations = des intentions, des paroles...</p> <p><i>Mais elle s'insère [la politique] néanmoins dans un cadre plus large qu'est la société. Cette société est composée de personnes, d'organisations, d'entreprises, d'institutions liées par un système de relations (interrelation, concertation, partenariat, etc.) Ce sont donc ces actrices et ces acteurs qui sont interpellés par le développement social, chacune et chacun ayant un rôle à jouer dans le développement d'une communauté. (Résumé d'une présentation au conseil de ville du 22 octobre 2004, p.3) 3 p.3</i></p> <p><u>L'objectif général de la politique</u>  L'objectif général que vise la politique municipale de développement social est d'établir les principales orientations de la Ville en terme de développement social pour l'ensemble des services municipaux et para municipaux, en lien avec les partenaires du milieu et la population.  Par conséquent, elle doit :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harmoniser les actions municipales avec ses partenaires.</li> <li>2. Lier le développement social et le développement économique.</li> <li>3. Développer des pratiques et des réflexes de développement social dans les divers services municipaux et para municipaux.</li> </ol> <p><b>(Guide préparatoire pour la rédaction d'un document, p.5) 4 p.5</b></p> <p>Voir 1.1.3 c) Membres du comité de différents horizons</p> <p><u>Contenu du document de réflexion pour la consultation publique</u>  Si vous souhaitez, en votre nom personnel ou au nom de l'organisation que vous représentez, nous partager vos réflexions, vos commentaires ou recommandations en ce qui concerne l'élaboration de la politique municipale en développement social de la Ville de Trois-Rivières, vous pouvez le faire en nous faisant parvenir un document de réflexion.  Pour vous aider, nous vous proposons de répondre aux questions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Êtes-vous en accord avec les valeurs et les principes identifiés par le Comité?</li> </ol> <p>Selon vous, y-a-t-il d'autres principes ou valeurs à ajouter? Si oui lesquels?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Quels sont les principes directeurs sur lesquels la politique devrait s'appuyer ?, etc... (Guide préparatoire pour la rédaction d'un document, p.20) 4 p.20</li> </ol> <p><u>Conclusion</u>  La démarche entreprise par la Ville de Trois-Rivières s'appuie sur la participation et la collaboration de l'ensemble des services municipaux, des services para municipaux et des partenaires de la communauté. C'est pourquoi cette consultation est une étape</p>